Ação de Fiscalização Concomitante

RELATÓRIO N.º 1/2026 - AUDIT

1.ª SECÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 1/2025 – AUDIT 1.ª Secção

PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES PÚBLICAS NO SUBFUNDO "*CABEÇO DA BOLA*", COMPARTIMENTO PATRIMONIAL AUTÓNOMO DO FUNDO NACIONAL DE REABILITAÇÃO DO EDIFICADO (FNRE)

LISBOA

2026

TRIBUNAL DE CONTAS

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO 1
A. FUNDAMENTAÇÃO, ÂMBITO E OBJETO 1
B. ENTIDADES AUDITADAS E ENTIDADES INTERVENIENTES 2
C. CRITÉRIOS DE AUDITORIA E METODOLOGIA 3
II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO 5
A. CARACTERIZAÇÃO E REGIME JURÍDICO DO SUBFUNDO "CABEÇO DA BOLA" 5
B. QUANTO AOS CONTRATOS A CELEBRAR PELO SUBFUNDO 9
C. QUANTO À OPERAÇÃO URBANÍSTICA 10
D. QUANTO AO FINANCIAMENTO PELO PRR 11
E. FISCALIZAÇÃO PRÉVIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS 12
F. CARACTERIZAÇÃO CONTABILÍSTICA DAS ENTIDADES PARTICIPANTES 12
III. FACTUALIDADE APURADA 13
A. ATÉ À INTEGRAÇÃO DO IMÓVEL NO FNRE 13
B. DESDE A INTEGRAÇÃO NO FNRE ATÉ À CONSTITUIÇÃO DO SUBFUNDO 13
C. CONSTITUIÇÃO DO SUBFUNDO 21
D. FUNCIONAMENTO E ATIVIDADE DO SUBFUNDO 23
i. Despesas realizadas pela Fundiestamo no período anterior à constituição do Subfundo 23
ii. Comissões, custos e outros encargos pagos suportados pelo Subfundo 24
E. AUMENTO DE CAPITAL 25
F. FINALIDADE DO SUBFUNDO – OPERAÇÃO URBANÍSTICA 27
i. Empreitada de Conceção e Construção 27
ii. Outros contratos relacionados 32
a. Aquisição de serviços para a elaboração das peças para o concurso de empreitada 32
b. Aquisição de serviços de revisão do projeto, fiscalização e segurança da empreitada 32
iii. Financiamento 33
IV. JUSTIFICAÇÕES E ALEGAÇÕES APRESENTADAS 36
V. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA 41
A. VICISSITUDES PRÉVIAS À CONSTITUIÇÃO DO SUBFUNDO 41
B. APÓS CONSTITUIÇÃO DO SUBFUNDO 48
C. PROJETO DE REABILITAÇÃO E RECONVERSÃO DO IMÓVEL 51
i. Finalidade da operação urbanística 51
ii. Financiamento PRR 53
iii. Execução física da empreitada de reabilitação e reconversão 55
iv. Execução financeira da empreitada de reabilitação e reconversão 56
v. Condicionantes identificadas pelo Município de Lisboa 57
VI. CONCLUSÕES 57
VII. RECOMENDAÇÕES 60
VIII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO 61
IX. DECISÃO 61
FICHA TÉCNICA 63
ANEXOS 65
ANEXO I – ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS 67

ANEXO II – CÁLCULO DA PERCENTAGEM DE ÁREA DE CONSTRUÇÃO AFETA AO ARRENDAMENTO ACESSÍVEL 70
ANEXO III – PRONÚNCIAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO 74
Resposta do ex-Presidente da Estamo, S.A. ..... Erro! Marcador não definido.
Resposta da Fundiestamo, S.A. ..... Erro! Marcador não definido.
Resposta do IHRU, I.P. ..... Erro! Marcador não definido.

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Relação das faturas e pagamentos referentes ao aluguer de contentores 25
Quadro 2 - Fontes de Financiamento, por repartição plurianual da participação do IHRU 26
Quadro 3 - Principais registos inerentes à aquisição de UP e capital investido do CPA Cabeço da Bola 27
Quadro 4 - Contrato de empreitada de conceção-construção 29
Quadro 5 - Síntese das atividades e preços parciais da empreitada 29
Quadro 6 - Execução dos trabalhos (auto de medição de março de 2025) 30
Quadro 7 - Conta-corrente da empreitada de conceção-construção da operação de reabilitação do Antigo Quartel Cabeço da Bola 31
Quadro 8 - Faturas da Consulgal - Contrato de aquisição de serviços para a elaboração das peças para o concurso de empreitada 32
Quadro 9 - Faturas da Consulgal - Contrato de aquisição de serviços de revisão do projeto, fiscalização e segurança da empreitada 33
Quadro 10 - Estrutura do investimento em candidatura e repartição do empréstimo PRR atribuído 34
Quadro 11 - Valor do projeto em contrato/ficha de investimento 35
Quadro 12 - Representação da movimentação contabilística no Balanço 45
Quadro 13 - Representação da movimentação da alteração orçamental modificativa (créditos especiais) 46
Quadro 14 - Representação da movimentação da alteração orçamental permutativa, efetuada pela Estamo 47
Quadro 15 - Proporção de área de construção destinada a habitação acessível no PIP e no Estudo Prévio 52
Quadro 16 - Proporção de área de construção destinada a habitação acessível na candidatura PRR 52
Quadro 17 - Repartição plurianual dos encargos do empréstimo, no âmbito do PRR, IVA incluído 53
Quadro 18 - Desagregação do financiamento do Projeto, por fontes de Financiamento 54

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição da superfície de pavimento por uso 30
Gráfico 2 - Evolução do valor do imóvel, até à constituição do Subfundo 42
Gráfico 3 - Evolução do valor unitário das UP (€) 49
Gráfico 4 - Evolução do VLG do CPA (€) 49
Gráfico 5 - Evolução das comissões de gestão e depósito pagas pelo Subfundo (€) - 2022 a 2024 50
Gráfico 6 - Evolução do valor do imóvel desde novembro de 2022 50

SIGLAS

Siglas	Denominação
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CONSULGAL	Consulgal – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A.
CPA	Compartimento Patrimonial Autónomo
DFCARF	Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DR	Diário da República
EMRP	Estrutura de Missão Recuperar Portugal
E.P.E.	Entidade Pública Empresarial
ESTAMO	Estamo, Participações Imobiliárias, S.A.
FEII	Fundo Especial de Investimento Imobiliário
FNRE	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
FUNDIESTAMO	Fundiestamo, Sociedade Gestora de Organismos de Investimento Coletivo, S.A.
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
I.P.	Instituto Público
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
NIF	Número de Identificação Fiscal
OIC	Organismo de Investimento Coletivo
PARPÚBLICA	Parpública, Participações Públicas, SGPS, S.A.
PDML	Plano Diretor Municipal de Lisboa
RPDML	Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa
PIP	Pedido de Informação Prévia
PROMONTÓRIO	Promontório- Arquitetos Associados, Lda.
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RGA	Regime de Gestão de Ativos
RGOIC	Regime de Gestão de Organismos de Investimento Coletivo
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
S.A.	Sociedade Anónima
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SPGS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
TdC	Tribunal de Contas
UP	Unidade de Participação
VLG	Valor Líquido Global

I. INTRODUÇÃO

A. FUNDAMENTAÇÃO, ÂMBITO E OBJETO

1. Por deliberação do Plenário da 1.ª Secção[1], foi determinada a realização de uma auditoria de conformidade à "*Participação de entidades públicas no Subfundo Cabeço da Bola, compartimento patrimonial autónomo do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, designadamente da Estamo, S.A, e do IHRU, I.P., e aos demais aspetos relacionados com aquele Subfundo*".

2. A abertura desta ação, em sede de fiscalização concomitante, na sequência da realização de Estudo Preliminar[2], decorreu da alteração introduzida pela Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2022[3] na alínea g) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas[4] (LOPTC).

3. Tal alteração consubstanciou o alargamento do elenco dos contratos, atos e instrumentos jurídicos isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas (TdC), ao aditar, *in fine*, àquela norma, as situações de "*aquisição de unidades de participação em fundos especiais de investimento imobiliário para promoção pública de habitação*" que ficaram, assim, desde a data da entrada em vigor da LOE 2022 (28.06.2022) excluídas do âmbito de incidência do controlo prévio.

4. Considerando que o Subfundo Cabeço da Bola, também denominado Compartimento Patrimonial Autónomo (doravante Subfundo ou CPA) foi constituído após aquela data, em 28.11.2022, a auditoria incidiu sobre a subscrição inicial das respetivas unidades de participação (doravante UP), bem como sobre o aumento do respetivo capital que ocorreu em 10.10.2024, com vista a determinar a conformidade legal e a regularidade das operações subjacentes à prática de tais atos pelas entidades públicas participantes.

5. Na medida em que a constituição do Subfundo teve como pressuposto a concretização da reabilitação e conversão do antigo Quartel "Cabeço da Bola" para fins habitacionais, na modalidade de arrendamento acessível, a auditoria abrangeu igualmente o investimento realizado pelo próprio Subfundo que consistiu na realização da empreitada com aqueles objetivos, tanto na fase da formação, como nas fases de celebração e de execução do contrato, nomeadamente com vista a determinar se:

   - A finalidade conferida ao Subfundo "Cabeço da Bola" cumpriu o pressuposto legal de se destinar à promoção pública de habitação de modo que a aquisição das respetivas UP se enquadrasse na alínea g) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC;
   - Os procedimentos adotados pelo Subfundo, através da sociedade gestora do mesmo, cumpriram as normas legais aplicáveis em todos os aspetos relevantes;
   - O instrumento financeiro para concretizar o objetivo estabelecido, o empréstimo contraído pelo Subfundo Cabeço da Bola e de que era beneficiário intermediário o Instituto da

[1] Resolução n.º 1/2024 – 1.ª Secção, de 10.12, através da qual foi aprovado o Programa de Fiscalização da 1.ª Secção para 2025.

[2] Elaborado no âmbito da ação de suporte "*Analisar situações de aquisição de unidades de participação em fundos especiais de investimento imobiliário, mencionados na alínea g) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), com vista à avaliação da sua pertinência para eventual auditoria*", inscrita no Programa de Fiscalização da 1.ª Secção para o ano de 2024.

[3] Lei n.º 12/2022, de 27.06, retificada pela Declaração de Retificação n.º 19/2022.

[4] Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei 20/2015, de 09.03, alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06, e 56/2023, de 06.10.

Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (doravante IHRU), no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (doravante PRR), cumpriu o regime legal e regulamentos aplicáveis;

- A execução física do projeto de execução da empreitada está a decorrer de acordo com o contratualizado no âmbito do PRR.

6. A auditoria foi, ainda, realizada com vista a determinar a eventual responsabilidade financeira decorrente de infrações que se venham a apurar.

B. ENTIDADES AUDITADAS E ENTIDADES INTERVENIENTES

7. Atento o objeto da auditoria, as entidades auditadas foram a Estamo – Participações Imobiliárias, S.A. (doravante Estamo) e o IHRU enquanto adquirentes públicas de UP no Subfundo, assumindo como tal a posição de (únicas) participantes no mesmo.

8. A Estamo detém a natureza de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos[5], cujo objeto social consiste na compra e venda de imóveis e na elaboração ou participação em projetos de desenvolvimento imobiliário (cfr. n.º 1 do artigo 2.º dos Estatutos).

9. Encontra-se igualmente cometida à Estamo a prestação de serviços ao Estado, atuando em seu nome e por sua conta, na definição e implementação das políticas públicas relativas ao património imobiliário público, bem como na promoção, requalificação, desenvolvimento e gestão integrada do mesmo (cfr. n.º 2 do artigo 2.º dos respetivos Estatutos).

10. O IHRU constitui um instituto público de regime especial, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que tem por missão promover a política nacional de habitação, prosseguindo as atribuições do Governo nesta área governativa, sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável pela mesma (cfr. artigo 1.º da Lei Orgânica do IHRU[6]).

11. Nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 5.º da mesma lei, o IHRU pode participar em fundos de investimento imobiliário e, mais especificamente, no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE)[7] mediante a realização de entradas em capital, de acordo com o respetivo regulamento de gestão (cfr. n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 82/2020, de 02.10[8], que regula a criação do inventário do património imobiliário público com aptidão para uso habitacional e procede à criação de uma bolsa de imóveis públicos para habitação).

12. Estas entidades encontram-se sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC, nos termos das alíneas d) do n.º 1 (IHRU) e b) do n.º 2 (Estamo) do artigo 2.º da LOPTC.

---

[5] Tem como acionista única a Parpública, Participações Públicas, SGPS, S.A. (Parpública) que detém igualmente a natureza de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 209/2000, de 02.05.

[6] Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 175/2012, de 02.08, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 102/2015, de 05.06, e 81/2020, de 02.10, pela Lei n.º 12/2021, de 10.03, e pelo Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24.10. Importa também atender aos DL de aprovação do regime de organização e funcionamento dos sucessivos Governos e que têm implicação na determinação dos Ministros responsáveis pela supervisão e tutela sobre o IHRU.

[7] Cuja criação decorreu da RCM n.º 48/2016, de 01.09 (posteriormente alterada pela Resolução n.º 50-A/2018, de 02.05).

[8] Alterado pelos DL n.ºs 109-C/2021, de 09.12, e 38/2023, de 29.05.

13. O Subfundo detém a natureza jurídica de fundo autónomo, sendo, por isso, desprovido de personalidade jurídica, pelo que para se proceder à apreciação da respetiva atividade e funcionamento, relacionados com o projeto de investimento em causa (reabilitação e reconversão do antigo Quartel do Cabeço da Bola e de Santa Bárbara), verificou-se a necessidade de obter a colaboração da Fundiestamo – Sociedade Gestora de Organismos de Investimento Coletivo, S.A. (doravante Fundiestamo), enquanto entidade gestora do Subfundo.

C. CRITÉRIOS DE AUDITORIA E METODOLOGIA

14. Os critérios relativamente aos quais se procedeu à apreciação da conformidade legal dos atos praticados, relacionados com o objeto da auditoria, foram os seguintes:

- ✓ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC);
- ✓ Regime de Gestão de Ativos[9] (RGA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2023, de 28.04, que revogou o Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo[10] (RGOIC);
- ✓ Regulamento da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) n.º 7/2023, de 29.12;
- ✓ Regulamento de Gestão do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE);
- ✓ Documento de Informação Fundamental (DIF) do Subfundo Cabeço da Bola;
- ✓ Regime Jurídico do Setor Público Empresarial[11];
- ✓ Lei-Quadro dos Institutos Públicos[12] (LQIP);
- ✓ Lei de Enquadramento Orçamental[13];
- ✓ Leis do Orçamento do Estado para 2022, 2023, 2024 e 2025[14];
- ✓ Decretos-Leis de Execução Orçamental que estabeleceram as normas de execução dos Orçamentos de Estado para 2022, 2023, 2024 e 2025[15];

---

[9] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2023, de 28.04, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 89/2024, de 18.11, e 103/2025, de 11.09, e pela Lei n.º 73/2025, de 23.12.

[10] Aprovado pela Lei n.º 16/2015, de 24.02, republicada em anexo ao Decreto-Lei n.º 144/2019, de 23.09, alterada pelas Leis n.ºs 25/2020, de 07.07, e 50/2020, de 25.08, pelos Decretos-Leis n.ºs 72/2021, de 16.08, e 109-F/2021, de 09.12, pela Lei n.º 99-A/2021, de 31.12, pelos Decretos-Leis n.ºs 31/2022, de 06.05, e 27/2023, de 28.04.

[11] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03.10, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 75-A/2014, de 30.09, e 42/2016, de 28.12, e pelo Decreto-Lei n.º 56/2025, de 31.03.

[12] Aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15.01, e sucessivas alterações (Lei n.º 51/2005, de 30.08, Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25.10, Decreto-Lei n.º 105/2007, de 03.04, Lei n.º 64-A/2008, de 31.12, Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22.03, Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11.04, Lei n.º 57/2011, de 28.11, Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17.01, Decreto-Lei n.º 123/2012, de 20.06, Lei n.º 24/2012, de 09.07, Lei n.º 66-B/2012, de 31.12, Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25.07, Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16.03, Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29.05, e Decreto-Lei n.º 61/2022, de 23.09

[13] Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29.01, 37/2018, de 07.08, 41/2020, de 18.08, e Lei n.º 10-B/2022, de 28.04.

[14] Aprovadas pelas Leis n.ºs 12/2022, de 27.06 (retificada pela Retificação n.º 19/2022, de 26.07), 24-D/2022, de 30.12 (retificada pela Retificação n.º 7/2023, de 15.02 e DL n.º 73/2024, de 18.10), 82/2023, de 29.12 (retificada pela Retificação n.º 10/2024, de 12.02, pela Lei n.º 38/2024, de 07.08, DL n.º 73/2024, de 18.10 e Lei n.º 45-A/2024, de 31.12) e 45-A/2024, de 31.12 (retificada pela Retificado n.º 12/2025, de 12.02), respetivamente.

[15] Aprovadas pelos Decretos-Leis n.ºs 53/2022, de 12.08 (retificado pela Resolução n.º 24-A/2022, de 10.10), 10/2023, de 08.02 (alterado pelo DL n.º 54/2023, de 14.07), 17/2024, de 29.01 (alterado pelo DL n.º 107/2024, de 18.12) e 13-A/2025, de 10.03, respetivamente.

- ✓ Código dos Contratos Públicos[16] (CCP), e legislação conexa;
- ✓ Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12.04, que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR);
- ✓ Modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do PRR[17];
- ✓ Orientações Técnicas n.ºs 7/2021 e 12/2023 da Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) relativas à prevenção de conflitos de interesses;
- ✓ Regime Jurídico da Urbanização e Edificação[18] (RJUE);
- ✓ Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública[19] (SNC-AP);
- ✓ Classificador Económico das Despesas e Receitas[20].

15. A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias definidas nos Manuais de Auditoria– Princípios Fundamentais e de Auditoria de Conformidade do TdC, documentos que têm por base os princípios definidos nas Normas da *INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions*, designadamente os princípios da auditoria pública (ISSAI 100) e de auditoria de conformidade (ISSAI 400 e 4000).

16. Na fase de execução procedeu-se à recolha dos elementos e documentos considerados suficientes e apropriados para estabelecer a cronologia dos factos e aferir a conformidade legal dos atos relativos ao objeto da auditoria e praticados pelas entidades auditadas.

17. A obtenção das evidências foi efetuada através da realização de trabalho de campo nas instalações das entidades e da solicitação de elementos e esclarecimentos à Estamo[21], ao IHRU[22] e à Fundiestamo,[23] que responderam atempadamente[24].

---

[16] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, e republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, por sua vez, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 33/2018, de 15.05, e 170/2019, de 04.12, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, e pelos Decretos-Leis n.ºs 78/2022, de 27.05, 54/2023, de 14.07, 66/2025, de 10.04, e 112/2025, de 23.10.

[17] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 04.05, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 61/2023, de 24.07, e 55/2024, de 09.09.

[18] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16.12, e republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 136/2014, de 09.09, por sua vez alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 214-G/2015, de 02.10, e 97/2017, de 10.08, pela Lei n.º 79/2017, de 18.08, pelos Decretos-Leis n.ºs 121/2018, de 28.12, e 66/2019, de 21.05, pelas Leis n.ºs 118/2019, de 17.09, e 56/2023, de 06.10, e pelos Decretos-Leis n.ºs 10/2024, de 08.01, e 43/2024, de 02.07.

[19] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 85/2016, de 21.12 e 33/2018, de 15.05.

[20] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02, alterado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28.02, e pelos Decretos-Lei n.ºs 69-A/2009, de 24.03, 29-A/2011, de 01.03, 52/2014, de 07.04, e 33/2018, de 15.05.

[21] Ofícios n.ºs 12426/2025, de 27.03, e 33051/2025, de 10.07.

[22] Ofício n.º 12429/2025, de 27.03, e-mails registados com os n.ºs 22274/2025, de 09.05, e 22440/2025, de 12.05, ofício n.º 33049/2025, de 10.07 e e-mail registado com o n.º 37900/2025, de 08.08.

[23] Ofícios n.ºs 16959/2025, de 17.04, 33050/2025, de 10.07, e e-mails registados com os n.ºs 37707/2025, de 06.08, e 37718/2025, de 06.08.

[24] Estamo: registos de entrada n.ºs 2954/2025, de 28.03, 3388/2025, de 09.04, 3643/2025, de 15.04, 3891, de 21.04, 4072/2025, de 24.04, 6738/2025, de 30.07, e 6904/2025, de 30.07.
IHRU: registos de entrada n.ºs 3385/2025, de 09.04, 3551/2025, de 14.04, 3889, de 17.04, 4654/2025, de 13.05, 5269/2025, de 03.06, e 6934/2025, de 07.08.
Fundiestamo: registos de entrada n.ºs 3926/2025, de 22.04, 4489/2025, de 07.05, 6603/2025, de 25.07, 6623/2025, de 25.07, 6975/2025, de 08.09, e 2203/2026, de 19.03.

18. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 24.04.2026 e em observância do disposto no artigo 13.º da LOPTC, notificado à Estamo, ao IHRU, à Fundiestamo e ao ex-Presidente do Conselho de Administração da Estamo, A...[25].

19. Nesta sede apresentaram alegações A...[26], a Fundiestamo[27] e o IHRU[28], as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas[29] e comentadas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A. CARACTERIZAÇÃO E REGIME JURÍDICO DO SUBFUNDO "CABEÇO DA BOLA"

20. O Decreto-Lei n.º 94/2019, de 16.07, que aprovou o plano de reabilitação do património público para arrendamento acessível, determinou a disponibilização do imóvel denominado "Cabeço da Bola" [antigo quartel da Guarda Nacional Republicana (GNR) do Cabeço da Bola e de Santa Bárbara] para integração no FNRE, sujeita a prévia análise da viabilidade e aptidão para tal (cfr. n.º 2 do artigo 3.º, n.º 1 do artigo 8.º, artigo 9.º e Anexo II).

21. De acordo com o n.º 1 do artigo 8.º do mesmo diploma e, por remissão, do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 150/2017[30], de 06.12, a mencionada análise incumbia à entidade gestora do FNRE (Fundiestamo), mediante a verificação de um conjunto de características e documentos referentes ao imóvel (cfr. respetivo artigo 2.º).

22. A determinação legal de integração daquele imóvel no FNRE viria a conduzir à criação de um compartimento patrimonial autónomo deste mesmo fundo, o Subfundo também designado por "Cabeço da Bola".

23. Posteriormente, conforme estabelecido na alínea c) do artigo 8.º do mencionado Decreto-Lei n.º 82/2020, o imóvel em causa passou a integrar essa bolsa.

24. O Subfundo encontra-se sujeito ao mesmo regime jurídico, bem como ao Regulamento de Gestão do FNRE, nos termos do artigo 13.º do RGA e da alínea d) do n.º 2 do mesmo Regulamento, pelo que a sua caracterização implica necessariamente enquadrar e definir o próprio FNRE, criado por determinação da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 48/2016, de 01.09, com a natureza de *fundo especial de investimento imobiliário (FEII)*[31].

25. Como nota prévia, cabe referir que, tanto à data da entrada em vigor da mencionada RCM (08.06.2016[32]), como da constituição do Subfundo (28.11.2022), o regime jurídico aplicável aos então tipificados FEII era o constante do RGOIC. Este regime foi, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 27/2023, que aprovou o RGA, que entrou em vigor em 28.05.2023, conferindo um prazo de 180 dias para os organismos de investimento coletivo (OIC) pré-existentes (de entre os quais os

[25] Ofícios n.ºs 17456 a 17459/2026-DFCARF, de 29.04.
[26] Comunicação remetida por e-mail registado com o n.º 4070/2026-DFCARF, de 14.05.
[27] Ofício remetido por e-mail registado com o n.º 4167/2026-DFCARF, de 18.05.
[28] Ofício S.IHRU/2026/7441, de 22.05, remetido por e-mail registado com o n.º 4319/2026-DFCARF, de 25.05.
[29] As alegações encontram-se digitalizadas em anexo III ao relatório.
[30] Estabelece o regime especial de afetação de imóveis do domínio privado da administração direta e indireta do Estado ao FNRE, aplicável com as devidas adaptações a imóveis de empresas públicas.
[31] *V.* preâmbulo da RCM n.º 48/2016.
[32] O n.º 6 da RCM n.º 48/2016 fez retroagir a respetiva entrada em vigor à data da sua aprovação.

FEII) se adaptarem ao novo regime (cfr. n.º 1 do artigo 7.º e n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 27/2023, de 28).

26. Como tal, para a presente análise, há a considerar a sucessão destes dois regimes jurídicos, sendo que o RGOIC teve aplicação na fase de constituição do Subfundo e na execução dos procedimentos subsequentes até à entrada em vigor do RGA.

27. Cabe, desde já, realçar um aspeto distintivo dos dois regimes jurídicos com reflexos na própria classificação do Subfundo: na vigência do RGOIC, a subcategoria dos FEII, enquanto organismos especiais de investimento imobiliário, destinados a realizar investimentos em ativos imobiliários, encontrava-se autonomizada, o que deixou de se verificar após a entrada em vigor do atual RGA[33].

28. O RGA define os OIC como "*instituições, dotadas ou não de personalidade jurídica, que têm como fim o investimento coletivo de capitais obtidos junto de investidores de acordo com uma política de investimento previamente estabelecida*" (cfr. artigo 2.º do RGA).

29. São definidos no RGA dois tipos de OIC: *(i)* organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) e *(ii)* organismos de investimento alternativo, de entre os quais se salientam os organismos de investimento alternativo (OIA), que inclui os OIA imobiliário, subcategoria em que, atualmente, se enquadram o FNRE e o Subfundo [cfr. artigo 5.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 208.º do RGA].

30. O FNRE, cuja criação devia estar concluída em 31.10.2016[34] (cfr. n.ºs 4 e 5 da RCM n.º 48/2016), consiste num fundo fechado, de subscrição particular e de subscritores profissionais, e constitui um "fundo de Subfundos"[35], como é o caso do Subfundo Cabeço da Bola que também apresenta aquelas características[36].

31. O Subfundo tem a duração de 31 anos, conforme deliberado na Assembleia de Participantes de 25.09.2023, é representado, administrado e gerido pela Fundiestamo (cfr. n.º 1 do artigo 4.º e artigo 6.º do RGA) e tem por objeto o investimento num único ativo imobiliário, o imóvel designado "Cabeço da Bola", considerado elegível para o efeito.

32. Na mesma assembleia foi também deliberado que o Subfundo deixaria de ter limites ao endividamento embora tenha de apresentar, a todo o momento, um valor líquido global positivo, tendo o Regulamento do FNRE sido alterado em consonância [cfr. alínea h) do n.º 1 do Capítulo I do mesmo Regulamento][37].

---

[33] Conforme é salientado na alínea b) do n.º 1 do Capítulo I do Regulamento de Gestão do FNRE (na versão atual).

[34] Não obstante, a criação do FNRE foi autorizada pela CMVM, em 14.08.2018, e o início de atividade ocorreu em 08.04.2019, com a criação do primeiro Subfundo (Imomadalena) - cfr. Regulamento de Gestão do FNRE.

[35] Em 2019, o FNRE era composto pelos Subfundos Imomadalena (início de atividade em 08.04.2019), ImoAveiro (início de atividade em 09.04.2019) e Imoresidências (início de atividade em 26.07.2019), cfr. Regulamento de Gestão do FNRE datado de 22.08.2019. No entanto, nenhum destes Subfundos iniciou ou prosseguiu atividade.

[36] Fundo fechado por ser constituído por um número fixo de UP, estabelecido no momento da constituição, podendo ser aumentado, em condições pré-definidas no regulamento de gestão.

[37] Ambas as alterações (do prazo do Subfundo e a referente ao endividamento) foram comunicadas à CMVM em 13.11.2023.

33. O Subfundo constitui um património autónomo[38], desprovido de personalidade jurídica, que assume a forma contratual de fundo de investimento, composto por partes de conteúdo idêntico, as UP, detidas por apenas dois participantes, a Estamo e o IHRU [cfr. alínea b) do artigo 3.º, artigo 14.º e artigo 16.º do RGA].

34. No que respeita à data da respetiva constituição, considera-se que se reporta a 28.11.2022, data da outorga da escritura pública de transmissão da propriedade do imóvel para o Subfundo, uma vez que as demais condicionantes legais se vieram a confirmar, designadamente a efetiva integração do imóvel no ativo do Subfundo, como exige o ponto 18.5. do Regulamento de Gestão do FNRE[39].

35. No exercício das suas competências, incumbe à entidade gestora (Fundiestamo) praticar todos os atos necessários à administração do Subfundo e à concretização do investimento, cabendo-lhe, nomeadamente, prestar serviços jurídicos e de contabilidade, fornecer aos participantes todos os elementos necessários para que possam participar nas Assembleias de Participantes e promover a reabilitação de edifícios e a regeneração urbana (cfr. ponto 3 do Capítulo II do Regulamento de Gestão do FNRE).

36. Os serviços prestados pela sociedade gestora são remunerados, sendo-lhe devida uma comissão de gestão, calculada nos termos do ponto 6.2.1. do mesmo Regulamento[40].

37. Nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º do RGOIC[41], os documentos constitutivos do Subfundo são o Regulamento de Gestão (do FNRE que lhe é aplicável) e o documento com informações fundamentais (DIF).

38. A entidade depositária é a Caixa Geral de Depósitos, à qual é devida uma comissão pelos serviços prestados, nos termos do ponto 6.2.2. do Regulamento de Gestão do FNRE[42].

39. Em relação ao modelo de funcionamento do FNRE, a RCM n.º 48/2016 determinou que [cfr. alínea c) do n.º 3]:

---

[38] Na medida em que não responde pelas dívidas dos participantes, nem da sociedade gestora (cfr. artigo 12.º do RGA).

[39] Seguindo o entendimento de Alexandre Brandão da Veiga *in* "Fundos de Investimento Mobiliário e Imobiliário", Almedina, 1999, págs. 274-280", de acordo com o qual "*os fundos não são realidades estáticas, traduzindo-se a constituição de um fundo num fenómeno eminentemente processual, pressupondo uma sequência lógica e finalística de factos que se organizam em fases específicas. O momento da integração dos ativos corresponde à constituição do Fundo stricto senso, mas há uma fase prévia*" que integra, entre outros atos, a escritura pública de transmissão da propriedade.

[40] Sob a epígrafe *Comissão de Gestão* refere: "*A título de remuneração pelos serviços prestados pela Sociedade Gestora, cada compartimento patrimonial autónomo pagará àquela entidade uma comissão de gestão nominal fixa, anualizada, de 1,25%, calculada no final do mês sobre o valor do líquido global do compartimento patrimonial autónomo antes do cálculo de comissões, sendo liquidada mensalmente e paga até ao dia dez do mês seguinte relativamente ao período a que diz respeito, acrescida de € 500 por cada imóvel (1) em fase de reabilitação, destinada a cobrir todas as despesas de gestão*" – Regulamento FNRE, pág.11.

[41] Cfr. atualmente o artigo 84.º do RGA.

[42] Sob a epígrafe *Comissão de Depósito* refere: "*A título de remuneração pelos serviços prestados pelo Depositário, cada compartimento patrimonial autónomo pagará àquele uma comissão variável anual de 0.075%, calculada sobre o valor líquido global do compartimento patrimonial autónomo (VLGF) no final do mês a que respeita, liquidada trimestralmente, e paga até ao final do mês subsequente ao trimestre, com uma comissão mínima anual implícita de € 2.600,00, cobrada trimestralmente (valor trimestral mínimo de € 650,00) e imputada proporcionalmente a cada compartimento patrimonial autónomo em função do seu VLGF.*" – Regulamento FNRE, pág.12.

i) As entradas em espécie e em capital, consubstanciadas, respetivamente, nos imóveis com necessidade de reabilitação e no capital necessário a essa reabilitação, devem ser simultâneas, de forma a garantir, a todo o tempo, a adequada capitalização do FNRE;

ii) Os imóveis carecidos de reabilitação são integrados no FNRE após a demonstração da viabilidade do investimento, a qual deve ter em consideração, nomeadamente, a sua adequação aos fins do FNRE, a suscetibilidade de manutenção do cumprimento das regras de afetação de usos e a sua avaliação em função dos fins a que o imóvel se destina.

40. Através das entradas em espécie, verifica-se a transmissão, para os CPA do FNRE, nomeadamente do direito de propriedade sobre os imóveis que serão objeto de reabilitação, desde que os mesmos estejam livres de quaisquer ónus e encargos que dificultem a sua alienação, tais como ativos objeto de garantias reais, penhoras ou procedimentos cautelares, e desde que se encontrem preferencialmente, livres e disponíveis na sua totalidade [cfr. n.º 1, alínea b) pág. 6, alíneas b) e c) do ponto 3.2, pág. 15 do Regulamento FNRE e artigo 209.º do RGOIC[43]].

41. No que respeita à finalidade do FNRE, a RCM n.º 48/2016 qualificou-o como um relevante instrumento de política urbana e de habitação com o objetivo de, designadamente, promover a reabilitação de edifícios e a regeneração urbana, determinando que os respetivos investimentos devem ser orientados para a afetação da maioria da área reabilitada ao mercado de arrendamento para a habitação permanente em condições acessíveis à classe média [cfr. alínea a) do n.º 1 e alínea b) do n.º 3[44] da RCM n.º 48/2016].

42. De acordo com o estabelecido na alínea b) do n.º 1 do Capítulo II do respetivo Regulamento de Gestão, o principal objetivo do FNRE consiste no desenvolvimento de projetos de reabilitação de imóveis e na promoção do arrendamento dos imóveis por si detidos, com vista a alcançar, numa perspetiva de médio e longo prazo, uma valorização crescente das UP.

43. A alínea c) do mesmo n.º 1 do Regulamento estabelece que o investimento realizado deve visar as seguintes finalidades:

- Valorização do imóvel, nomeadamente através da sua reabilitação;
- Afetação da maioria da área de construção ao arrendamento habitacional, podendo, acessoriamente, a restante área ser afeta a outros fins, como comércio, serviços, turismo, lazer e outros;
- Rentabilidade para os titulares das UP, que assegure uma remuneração do capital em função do mercado.

44. No que respeita à fixação dos valores das rendas iniciais, o Regulamento prevê que devem atender aos valores de mercado praticados na zona, propiciando, no entanto, rendas mais acessíveis por área, tipologia e localização [alínea c) do n.º 1 do Capítulo II].

45. Na composição do património do CPA, a alínea b) do n.º 3 do Capítulo II do Regulamento de Gestão do FNRE estabelece que o valor do ativo imobiliário não pode representar menos de dois terços do

[43] O RGA reproduz esta norma no artigo 226.º.
[44] A mencionada alínea b) do n.º 2 foi alterada pela RCM n.º 50-A/2018, de 02.05, que não releva para esta auditoria, uma vez que apenas procedeu ao alargamento da finalidade do FNRE ao alojamento temporário de estudantes.

ativo total, podendo a CMVM autorizar, transitoriamente e em casos devidamente fundamentados pela sociedade gestora, uma estrutura patrimonial que não respeite esse limite [cfr. alínea f)].

46. Atualmente, o CPA não tem limites ao endividamento[45] [cfr. alínea ii) do c) do n.º 9 do Capítulo I do Regulamento de Gestão], embora tenha de apresentar, a todo o momento, um valor líquido global positivo [cfr. alínea h) do n.º 1 do Capítulo I do mesmo Regulamento].

47. A constituição do Subfundo ficou sujeita a prévia autorização da CMVM, ato que abrangeu a aprovação dos documentos constitutivos, a escolha da entidade depositária e o pedido da entidade gestora para o gerir, nos termos do disposto no n.º 1 e na alínea a) do n.º 2 do artigo 19.º do RGOIC (regime em vigor à data da constituição).

48. No que respeita a alterações subsequentes à autorização de constituição, o artigo 27.º do RGA, vigente a partir de 28.05.2023, distingue as alterações substanciais das demais.

49. As primeiras estão sujeitas a comunicação prévia à CMVM e referem-se a *i)* modificações significativas das políticas de investimento, de distribuição de rendimentos, de endividamento ou da periodicidade de cálculo ou divulgação do valor das UP, ou ao *ii)* aumento global das comissões de gestão e de depósito suportadas pelo organismo de investimento coletivo (cfr. n.º 2 do mencionado artigo 27.º).

50. As restantes alterações estão sujeitas a comunicação subsequente à CMVM, no prazo de 15 dias úteis após a respetiva ocorrência (cfr. n.º 1 da mesma norma), tendo o artigo 6.º do Regulamento n.º 7/2023, da CMVM, precisado que se consideram não substanciais as alterações aos documentos constitutivos que não sigam procedimento específico.

51. Por fim, como entidade reclassificada, o FNRE integra o perímetro do sector institucional das Administrações Públicas[46], relevando as suas contas (e a dos compartimentos autónomos que o integram) para efeitos de apuramento dos agregados das contas públicas[47]. Neste sentido, o acervo legislativo de índole financeira aplicável ao Setor das Administrações Públicas, em particular as Leis do Orçamento do Estado e os diplomas legais disciplinadores da execução orçamental e demais legislação financeira, também norteia a gestão e atividade do CPA.

B. Quanto aos contratos a celebrar pelo Subfundo

52. No âmbito da prossecução da atividade do Subfundo incumbe-lhe suportar as despesas e os encargos decorrentes do cumprimento das obrigações legais e regulamentares respeitantes ao imóvel que o integra.

53. Como tal, são, nomeadamente, da responsabilidade do Subfundo as despesas relativas à exploração onerosa do imóvel, tais como elaboração de estudos, projetos e obras de reabilitação ou requalificação, licenciamentos, despesas com condomínios, promoção imobiliária, comissões de mediação relativas ao arrendamento, bem como encargos de manutenção e conservação ou de realização de benfeitorias (cfr. 6.2.3. do Regulamento de Gestão do FNRE).

---

[45] Desde a deliberação da Assembleia de Participantes de 25.09.2023.

[46] Sendo o código S.13112 – Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central o utilizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) para classificar as entidades para fins estatísticos e de contas públicas.

[47] Essa integração verifica-se, pelo menos, desde 2019, onde o FNRE consta da listagem de entidades do setor empresarial reclassificadas em contas nacionais, publicada pelo INE.

54. No que respeita aos contratos celebrados em representação do Subfundo é de salientar que, enquanto património autónomo sem personalidade jurídica, não integra o conceito de entidade adjudicante, constante do artigo 2.º do CCP, pelo que não se encontra sujeito à parte II do mesmo Código.

55. Não obstante, há a considerar as normas constantes das sucessivas LOE[48], nos termos das quais devem ser observados os princípios gerais da contratação pública, designadamente os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação, na formação e na execução dos contratos de empreitada e de aquisição de bens ou serviços a celebrar no âmbito dos Subfundos integrados no FNRE.

56. Embora tais normas refiram que a aplicação dos princípios gerais da contratação pública deve ser observada nos Subfundos do FNRE, participados pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o que não foi o caso do Subfundo do Cabeço da Bola, atenta a finalidade das mesmas e considerando que está em causa um Subfundo público, considera-se que também lhe são aplicáveis os princípios de contratação pública.

Em contraditório, a Fundiestamo discordou, argumentando que "*O compartimento patrimonial autónomo Cabeço da Bola não deve ser considerado um Sunfundo público, porquanto, a natureza jurídica dos seus participantes não lhe é comunicável. O CPA Cabeço da Bola é um organismo de investimento coletivo, ou seja, apenas e tão só, um património autónomo, destituído de personalidade jurídica, razão pela qual precisa de uma sociedade gestora. Acresce que, tal como previsto na RCM n.º 48/2016, de 1 de setembro, pretende-se que seja um instrumento de mercado e sujeito ao regime especial da CMVM. Os princípios da contratação pública e o próprio CCP só são aplicáveis na medida em que o CPA Cabeço da Bola celebrou um contrato de financiamento PRR.*"

No que respeita a esta questão, importa referir que a própria Fundiestamo qualifica o FNRE, do qual o "Cabeço da Bola" constitui um compartimento patrimonial, como um fundo imobiliário público, como se refere nas "Perguntas mais frequentes" sobre o FNRE constantes do *site* institucional da empresa (consulta efetuada em 26.05.2026, no endereço FAQs - FNRE - Fundiestamo – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA.).

O Estado (Estamo e IHRU) detém integralmente as unidades de participação deste Subfundo, o qual consubstancia um instrumento da política pública de habitação em alternativa ao investimento público direto, apesar de regulado por um regime de direito privado, à semelhança de muitas outras realidades do nosso ordenamento jurídico.

Atentas tais características, difere dos demais organismos de investimento coletivo na medida em que beneficia de um regime fiscal especial (como referido no "Documento Único" do FNRE, consultável no endereço FUNDO NACIONAL DE REABILITAÇÃO DO EDIFICADO – consultável no *site* institucional da Fundiestamo) e pretende constituir um investimento de baixo risco.

C. QUANTO À OPERAÇÃO URBANÍSTICA

57. Tendo presente a finalidade do Subfundo e a necessidade de aferir a viabilidade e a aptidão do imóvel (antigo quartel) para integrar o FNRE, com vista à respetiva reabilitação e reconversão para fins

[48] Cfr. n.º 3 do artigo 119.º da LOE 2022, n.º 3 do artigo 92.º da LOE2023, n.º 3 do artigo 83.º da LOE 2024 e n.º 3 do artigo 66.º da LOE2025.

maioritariamente habitacionais, há que ter em conta algumas normas do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) com relevância na posterior análise.

58. Desde logo, as normas referentes ao procedimento de Pedido de Informação Prévia (PIP), através do qual qualquer interessado pode solicitar à câmara municipal, a título prévio, informação sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística, bem como sobre os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares, nomeadamente relativos a infraestruturas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cérceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis (cfr. n.º 1 do artigo 14.º do RJUE).

59. Na sequência da determinação constante do Decreto-Lei n.º 94/2019, no sentido da integração do antigo quartel do Cabeço da Bola no FNRE, verificou-se a necessidade de alteração do Plano Diretor Municipal de Lisboa para desafetar o imóvel da categoria em que se encontrava originariamente qualificado, "*Espaço de Uso Especial – Equipamento*"[49], para o requalificar como "*Espaço Consolidado Central e Habitacional – Traçado A*"[50], permitindo o fim habitacional.

60. No que respeita à execução da obra de demolição, reabilitação e construção nova, destinada à reconversão do imóvel, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do RJUE, a mesma ficou sujeita a parecer prévio não vinculativo da CML.

61. De acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento Municipal de Urbanização e de Edificação de Lisboa[51], a realização desta obra configura uma operação urbanística de impacte relevante, decorrente da ampliação da superfície de pavimento (1 780,68m²), pelo que, face ao disposto no n.º 5 do artigo 44.º do RJUE, fica sujeita ao regime de cedências e compensações previstas para as operações de loteamento.

D. QUANTO AO FINANCIAMENTO PELO PRR

62. A obra de reabilitação e de reconversão do antigo quartel destinada a habitação para arrendamento acessível é objeto de financiamento por verbas do PRR, na sequência da candidatura apresentada pelo Subfundo ao Aviso de Publicitação N.º 01/C02-i05/2022 (01. Investimento RE-C02-i05 - Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis).

63. Esse financiamento foi concedido através da contratualização de empréstimo, ao abrigo daquele Programa, entre o IHRU que assume a qualidade de beneficiário intermediário e o Subfundo, na qualidade de beneficiário final.

64. Nesta sede, é aplicável o conjunto de normas que estabelecem as condições e os procedimentos a seguir pelas entidades intervenientes, nomeadamente quanto ao modelo de governação dos fundos europeus, constante do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 04.05[52], no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência da União Europeia, nos termos do Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021.

---

[49] Cfr. Aviso n.º 11622/2012, publicado no DR, 2ª Série, n.º 168, de 30.08.
[50] Cfr. Aviso n.º 20431/2020, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 245, de 18.12.
[51] Alterado pela Deliberação da Assembleia Municipal de Lisboa n.º 355/AML/2021, em 27.07.2021 (cfr. Aviso n.º 1650/2021, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 169, de 31.08.
[52] Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 61/2023, de 24.07, e 55/2024, de 09.09.

65. No que respeita ao circuito financeiro aplicável aos apoios provenientes do PRR, aplica-se a Portaria nº 193/2021, de 15.09[53].

66. No que concerne à aplicação dos fundos europeus, há que atender às Orientações Técnicas emitidas pela EMRP, de que se salienta a n.º 7/2021, que estabelece os requisitos mínimos dos Sistemas de Gestão e Controlo Interno a adotar pelos Beneficiários Intermediários, e a n.º 12/2023 referente à mitigação do risco de conflito de interesses dos beneficiários do PRR.

E. Fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas

67. Embora a Estamo e o IHRU estejam sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC, respetivamente, nos termos da alínea b) do n.º 2 e da alínea d) do n.º 1, do artigo 2.º da LOPTC, a aquisição de UP em fundos especiais de investimento imobiliário para promoção pública de habitação, por estas entidades, enquadra-se na isenção de fiscalização prévia estabelecida na alínea g) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC.

68. Esta isenção pressupõe, por um lado, que a aquisição das UP respeite a um fundo (ou Subfundo) enquadrável na tipologia dos fundos especiais de investimento imobiliário e, por outro, que tenha por finalidade a promoção pública de habitação.

69. No que respeita à tipologia do Subfundo, por força da aplicação do atual RGA, conforme ficou referido nos pontos 27 a 29 supra, verifica-se que a categoria dos fundos especiais de investimento imobiliários deixou de existir, enquadrando-se os mesmos nos organismos de investimento alternativo imobiliário.

70. Quanto à atividade desenvolvida pelo Subfundo, nomeadamente a consubstanciada na prática de atos e na celebração de contratos ou outros instrumentos jurídicos geradores de encargos financeiros, uma vez que o mesmo não se enquadra no elenco das entidades sujeitas ao controlo do TdC, não se encontra abrangida pelo âmbito de incidência da fiscalização prévia.

F. Caracterização contabilística das entidades participantes

71. Sendo a Estamo, para além de uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, uma entidade reclassificada, e o IHRU um Instituto Público, encontram-se sujeitos à aplicação do SNC-AP, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11.09.

72. Focando-nos na questão estrita da aquisição de UP, nomeadamente quanto aos registos da despesa e da receita, ambas as entidades participantes estão sujeitas às regras de contabilidade pública, mais concretamente à da contabilidade orçamental, plasmada na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 que estabelece as regras e modelos de demonstrações orçamentais a seguir ou a aplicar pelas entidades a ela sujeitas.

73. Para além do SNC-AP, aqueles registos contabilísticos (da receita e da despesa) devem respeitar, ainda, as regras de classificação orçamental das rubricas económicas, previstas no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02, bem como na LEO, e nos normativos anuais constantes das Leis do Orçamento do Estado e dos correspondentes decretos de execuções orçamentais anuais.

[53] Alterada pelas Portarias n.ºs 53-A/2022, de 24.01, 451-A/2023, de 22.12, e 234-A/2025, de 26.05.

III. FACTUALIDADE APURADA

74. Da análise das evidências recolhidas, bem como dos esclarecimentos prestados pelas entidades auditadas e pela sociedade gestora do Subfundo, apuram-se os factos relevantes para a auditoria e que se descrevem de seguida.

A. ATÉ À INTEGRAÇÃO DO IMÓVEL NO FNRE

75. Em 06.05.2009, a Estamo adquiriu ao Estado o prédio urbano denominado "Quartel do Cabeço da Bola e Santa Bárbara", sito na Rua Jacinto Marto, em Lisboa, que estava afeto à Unidade de Intervenção e ao 2.º Esquadrão do Regimento de Cavalaria da GNR, pelo preço de 7 754 681,00 €, [cfr. Título de Alienação por Ajuste Direto n.º 492, de 27.07.2009, autorizado por Despacho do Diretor-Geral da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), de 06.05.2009][54].

76. As partes acordaram que a GNR podia permanecer no imóvel até 31.12.2010, sem o pagamento de qualquer contrapartida. Por cada mês de antecipação desta data, era devida pela Estamo ao Estado uma indemnização mensal correspondente a 5% sobre 12 meses calculada sobre o preço do imóvel; por cada mês de atraso, o Estado teria de pagar à Estamo uma compensação mensal calculada do mesmo modo, mas considerando a atualização anual do imóvel, de acordo com o índice de preços no consumidor estabelecido pelo Instituto Nacional de Estatística (cfr. Certidão do registo predial, AP. 5061, de 03.08.2009).

77. Na qualidade de proprietária do imóvel, a Estamo desenvolveu diversas diligências com vista à rentabilização do mesmo, nomeadamente, em 17.11.2017, solicitou a respetiva avaliação à empresa Jones Lang LaSalle Portugal – Sociedade de Avaliações Imobiliárias Unipessoal, Lda., que, em 19.12.2017, o avaliou em 13 713 000,00 €, pelo justo valor, considerando "*A propriedade é avaliada livre de quaisquer ónus ou encargos*" (cfr. Relatório de Avaliação, págs. 2 e 3).

78. Em 05.11.2018, a Estamo celebrou um "*Contrato de Prestação de Serviços para Elaboração e Aprovação do Pedido de Informação Prévia sobre Operação Urbanística*" referente ao imóvel, pelo preço de 24 500,00 €, acrescido de IVA, com a empresa Promontório- Arquitetos Associados, Lda. (doravante Promontório), através do qual esta empresa se obrigou a executar os estudos necessários à aprovação, pelas entidades licenciadoras, do projeto "*com integral respeito pela legislação e regulamentação em vigor, procurando (...) soluções que maximizem o valor potencial do IMÓVEL*" (cfr. cláusulas segunda, n.º 1, e décima segunda do contrato).

B. DESDE A INTEGRAÇÃO NO FNRE ATÉ À CONSTITUIÇÃO DO SUBFUNDO

79. O Decreto-Lei n.º 94/2019, de 16.07, determinou a disponibilização imediata do imóvel para integração no FNRE, observados os procedimentos definidos, com vista à respetiva reconversão para arrendamento habitacional a preços acessíveis, devendo a maioria da área bruta global de construção ser destinada àquela finalidade (cfr. n.º 2 do artigo 3.º, artigo 4.º e Anexo II).

[54] *V.* ainda o Relatório da DGTF sobre a alienação de bens imóveis do Estado, relativo ao ano de 2009, e registo predial de 03.08.2009.

80. De entre tais procedimentos, releva a análise da viabilidade e da aptidão do imóvel para aquele objetivo, que a lei comete à entidade gestora do FNRE – Fundiestamo[55] (cfr. artigos 8.º a 10.º do mencionado diploma).

81. Em 04.10.2019, a Fundiestamo pronunciou-se, pela primeira vez, favoravelmente, considerando, então, que o imóvel se encontrava avaliado em 23 154 458,00 €, no pressuposto de vir a ser arrendado apenas pelo período de 10 anos e, de seguida, vendido a preços do mercado. A realização da inerente operação urbanística àquele objetivo estava ainda sujeita à obtenção de informação prévia favorável que assegurasse a possibilidade de reabilitação do imóvel para o fim em causa (como referido na ata n.º 417 da reunião do Conselho de Administração da Estamo de 26.10.2021).

82. Por carta datada de 09.10.2019, a Fundiestamo transmitiu à Estamo que *"(...) considerava o imóvel em apreço apto e viável para integrar um Subfundo do FNRE*", pelo mencionado valor e com os referidos pressupostos (como mencionado na ata n.º 432 do Conselho de Administração da Estamo de 21.09.2022).

83. A Estamo e a Promontório celebraram, em 11.12.2019, um aditamento ao supramencionado contrato de prestação de serviços, através do qual acordaram a suspensão do mesmo, com efeitos a 17.07.2019[56], atenta a determinação legal de integração do imóvel no FNRE. Convencionaram, igualmente, que na ausência de retoma da respetiva execução ou de prorrogação da suspensão, o contrato caducaria a 31.12.2021 (cfr. cláusula primeira do aditamento).

84. Em 31.12.2019, 31.12.2020 e 31.12.2021, a Estamo obteve mais três avaliações do imóvel que lhe atribuíram valores de 22 645 524,00 €[57], de 22 626 000,00 €[58] e de 24 278 142 €[59] (cfr. respetivos Relatórios de Avaliação, respetivamente das empresas Price Value Worth, Lda., Garen Avaliações de Ativos, Lda. e Price Value Worth, Lda.).

85. Em 03.02.2020, a Fundiestamo, na qualidade de (futura) gestora do Subfundo, celebrou com a empresa Promontório, pelo preço de 9 720,00 €, a acrescer do IVA, um "Contrato de Prestação de Serviços de Arquitetura", através do qual esta última se obrigou a elaborar um PIP, com base no estudo anteriormente realizado[60], para a operação urbanística relativa ao imóvel, a apresentar à Câmara Municipal de Lisboa (CML) até 07.02.2020 (cfr. cláusulas primeira, segunda e quinta do contrato).

86. No âmbito deste contrato, em 05.02.2020, a Fundiestamo enviou correspondência à Promontório na qual expressou o entendimento de que "*51% da área bruta de construção*" dos imóveis integrados no FNRE (como é o caso do "Cabeço da Bola) tem de ser afeto ao mercado de arrendamento de habitação acessível (cfr. e-mail dirigido pelo Diretor da Área do Património da Fundiestamo à Promontório).

87. Em 07.02.2020, a Fundiestamo submeteu um PIP à CML relativo ao desenvolvimento do projeto imobiliário a realizar no imóvel, dando origem ao Processo 186/EDI/2020[61].

---

[55] Qualidade que detém por força do n.º 4 da RCM n.º 48/2016, de 01.09.
[56] Data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 94/2019, cfr. artigo 21.º.
[57] Considerando em "*uso alternativo devoluto (se PIP aprovado)*".
[58] Considerando o "*justo valor, estimado à data atual*".
[59] Considerando o "*Valor do imóvel – atual (área atual mas habitação)*".
[60] No âmbito do mencionado contrato celebrado entre a Estamo e a Promontório.
[61] À data, o Plano Diretor Municipal de Lisboa qualificava o terreno como "Espaço de Uso Especial – Equipamento", não permitindo o uso habitacional. Contudo, em 10.11.2020, a Assembleia Municipal de

88. Na apreciação do PIP, além dos pareceres internos dos serviços da CML, emitidos entre 07.01.2021 e 24.06.2021[62], foram obtidos pareceres favoráveis da Direção-Geral do Património Cultural e da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (respetivamente, em 29.04.2020 e em 13.05.2020)[63], com a determinação por ambas as entidades de voltarem a ser consultadas na fase de licenciamento.

89. Através de auto de entrega de 11.03.2021, a GNR, à data, ainda na posse do imóvel, cedeu-o temporariamente ao Município de Lisboa, no ato representado por A...[64], tendo a autarquia ficado sujeita ao cumprimento das seguintes condições (cfr. auto de entrega):

- Assunção dos custos das obras de reabilitação necessárias para o fim sanitário de emergência e transitório a que será afeto o equipamento;
- Assunção da responsabilidade pela segurança e manutenção do espaço durante o período em que ali permanecer;
- Compromisso de entregar o imóvel voluntariamente, livre e desocupado de pessoas e bens, de modo a não comprometer o desenvolvimento de futura operação urbanística no âmbito do FNRE, no termo da cedência e quando interpelado para o efeito.

90. Em reunião extraordinária, de 30.07.2021, da CML, o PIP foi objeto de homologação favorável condicionada, entre outros aspetos, à disponibilização no projeto de uma área destinada à instalação da Unidade de Saúde de Arroios (cfr. Ponto 17 da Proposta n.º 617/2021, anexa ao ofício n.º 16240/NOT/DMURB_DepLPE_DivPE/GESTURBE/2021, de 05.08).

Lisboa aprovou uma alteração simplificada, viabilizando o uso habitacional, com fundamento no Decreto-Lei n.º 94/2019. O terreno do imóvel foi reclassificado para "Espaço Consolidado Central e Habitacional – Traçado A" (cfr. Aviso n.º 20431/2020, de 18.12).

[62] Concretamente,

- do **Departamento de Planeamento Urbano** que emitiu, em **07.01.2021**, parecer favorável relativamente à dispensa parcial de cedências condicionado à necessidade da operação urbanística em causa assegurar a instalação da Unidade de Saúde de Arroios no local em apreço;
- da **Divisão de Controlo de Intervenções em Espaço Público** que emitiu, em **05.03.2021,** parecer favorável condicionado ao cumprimento das condições técnicas enumeradas na informação técnica e à entrega dos projetos das especialidades de infraestruturas de subsolo;
- da **Direção Municipal de Gestão Patrimonial** que, em **11.03.2021**, se pronunciou relativamente ao levantamento topográfico e ao projeto de construção face à informação contida no "esboço de cadastro" do Quartel da GNR Rua Jacinta Marto, concluindo que não existiam divergências e remetendo para a fase subsequente uma aferição com rigor quanto à localização das escadas localizadas a nascente da propriedade;
- da **Divisão de Gestão de Projetos de Espaço Público** que emitiu, em **08.06.2021**, parecer favorável condicionado, entre outros aspetos, à necessidade de incorporar algumas alterações no projeto que permitissem aumentar a visibilidade e o acesso ao novo espaço público a criar no interior do quarteirão; assegurar o cumprimento das normas técnicas de acessibilidade e conceber novo arruamento como uma zona de coexistência remetendo-se para a fase de projetos de especialidades o desenvolvimento destas matérias e
- da **Direção Municipal de Mobilidade** que emitiu, em **24.06.2021**, parecer favorável condicionado ao desenvolvimento, em sede de projetos de especialidades, de uma solução funcional mais adequada no que respeita ao acesso ao estacionamento privado a partir da Rua Jacinta Marto, garantindo o cumprimento das condições do Regulamento de Construção de Parques de Estacionamento do Município de Lisboa.

[63] Pareceres favoráveis condicionados, o primeiro, ao cumprimento das condicionantes arqueológicas e à receção das próximas fases de desenvolvimento dos edifícios do conjunto situados sobre a zona geral de proteção do Campo dos Mártires da Pátria, e o segundo, à nova pronúncia, em sede de licenciamento.

[64] À data, Diretor da Direção Municipal de Gestão Patrimonial do Município de Lisboa.

91. Após tal homologação, o PIP produziu efeitos nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do RJUE, vinculando as entidades competentes na apreciação de eventual pedido de licenciamento[65], o qual deveria ser submetido no prazo de um ano (cfr. n.º 3 do mesmo artigo).

92. Na sequência da homologação, em 02.02.2022, a Fundiestamo considerou o imóvel apto e viável para integrar o Subfundo, desta feita, com o valor de 20 039 571,00 €, considerando uma afetação ao regime de arrendamento com renda acessível, pelo período de 10 anos.

93. O Conselho de Administração da Estamo deliberou, em 21.02.2022, subscrever a totalidade das UP do Subfundo, no montante global de 38 039 571,00 €, resultante da soma da participação no respetivo capital em espécie (correspondente à transferência da propriedade do imóvel denominado Cabeço da Bola), no valor de 20 039 571,00 €, e em numerário, no valor de 18 000 000,00 €, desde que o TdC concedesse o visto a tal operação e que a mesma fosse aprovada pela Parpública[66] (cfr. Ata n.º 420, de 21.02.2022 e declaração da mesma data da Estamo prestada à CMVM que veio a instruir o requerimento de autorização de constituição do Subfundo).

94. Em 09.03.2022, por ofício remetido à CML, a Fundiestamo reconheceu ser sua intenção de, no pedido de autorização de constituição do Subfundo, salvaguardar a possibilidade de ocupação do imóvel pelo Município de Lisboa, "*(...) até à aprovação do projeto de licenciamento, atentos os relevantes interesses sociais em apreço (...).* No entanto, manifestou o "*(...) justo receio de que esta pretensão não venha a ser acolhida e haja a necessidade de a CML entregar o espaço (...) livre de pessoas e bens (...)"* (cfr. ofício FE-SOOO34-202203).

95. Na mesma data, a Fundiestamo apresentou à CMVM o requerimento instruído com os documentos necessários à obtenção da autorização[67] para a constituição do Subfundo, informando a supervisora que o imóvel se encontrava ocupado pelo Município de Lisboa, mas estando *"(...) prevista possibilidade de denúncia* [da cedência temporária da ocupação] *a qualquer momento*" (cfr. *Requerimento*, remetido através do ofício FE-S00015-202203).

96. Em 11.03.2022, a Estamo comunicou à GNR, com conhecimento à Parpública e à Fundiestamo, que o imóvel deveria ser entregue até 31.12.2022, livre e desocupado de pessoas e bens, e que até 28.02.2022 a dívida pelo atraso na entrega do imóvel (ponto 76 supra) ascendia a 968 218,27 € (cfr. ofício referência EST-S00612-202203).

97. Em 31.03.2022, a CMVM autorizou a constituição do Subfundo nos termos requeridos (cfr. notificação constante do e-mail com a referência SAI-EMAIL/2022/2968_ ADM/151/2022/AUT/DPA, do Departamento de Supervisão Prudencial e Autorizações da CMVM).

98. No primeiro semestre de 2022, ocorreu diversa troca de correspondência entre a Estamo e a Parpública na qual esta considerou, no que respeita à transmissão da propriedade do imóvel para o Subfundo, designadamente que (cfr. comunicação com a referência PP-S00397-202205):

---

[65] O procedimento de controlo prévio a que a operação ficou sujeita, nos termos do PIP favorável condicionado, foi o regime de licenciamento.

[66] Recorde-se, acionista única da Estamo.

[67] A saber: Regulamento de Gestão atualizado; DIF atualizado; Declaração de entrada do participante único em espécie e em capital; Acordo de cedência temporária do imóvel à Câmara Municipal de Lisboa pela GNR; ofício FE-SOOO34-202203, remetido à Câmara Municipal de Lisboa; Declaração de aceitação do Depositário; Declaração de aceitação do Auditor; Certidão do Registo Predial; Caderneta predial urbana; Relatórios de avaliação; Aprovação do PIP pela CML, de 30.07.2021; Plano de Negócios do Subfundo.

- A operação não estava sujeita à sua autorização, pois a integração do imóvel no FNRE decorria da lei;
- O Plano de Atividades e Orçamento da Estamo para o exercício de 2022 devia ser alterado de forma a contemplar o investimento inerente à operação;
- A operação não carecia, "*lógica e juridicamente, do visto prévio do Tribunal de Contas*".

99. Este entendimento da acionista foi transmitido pela Estamo à Fundiestamo por comunicação datada de 07.06.2022, na qual considerava que, em face do mesmo, apenas estava por concretizar a alteração ao Plano de Atividade e Orçamento para 2022. No entanto, expressava a subsistência de dúvidas quanto ao registo orçamental da operação. Comunicou, ainda à Fundiestamo que, em sua opinião, estando o imóvel na posse da GNR e cedido temporariamente por esta ao Município de Lisboa, a operação apenas seria concretizável em 2023 (cfr. comunicação com a referência EST-S01458-202206).

100. Em 22.07.2022, a Fundiestamo requereu à CML a emissão de declaração de manutenção dos pressupostos de facto e de direito, que levaram à decisão favorável do PIP, tendo a autarquia decidido favoravelmente, em 02.10.2022 (cfr. teor da documentação anexa à notificação do despacho da 2.ª revalidação do PIP, enviada pela CML à Fundiestamo em 28.11.2023).

101. Em agosto de 2022, a Estamo solicitou à Direção-Geral do Orçamento (DGO) orientações sobre o registo orçamental da operação de aquisição das UP por contrapartida da transferência da propriedade do imóvel (cfr. e-mails trocados em 26 e 29.08.2022).

102. Em resposta, a DGO expressou a opinião de que tal operação se sucederia à operação de "venda"[68] do imóvel ao Subfundo (transmissão da propriedade do imóvel), devendo ter, por isso, como contrapartida, o registo da receita decorrente da mesma.

103. Entretanto, em 07.09.2022, de modo a ultimar a constituição do Subfundo, o imóvel foi de novo avaliado pelo valor de mercado de 15 046 300,00 €, pela empresa REVC – Real Estate Valuers and Consultants, Lda., considerando um prazo de arrendamento de 25 anos (cfr. relatório de avaliação).

104. Em 12.09.2022, a sociedade gestora apresentou à CMVM um pedido de prorrogação do prazo legalmente previsto para a constituição do Subfundo[69], por um período adicional de 6 meses, com fundamento nas "*(...) novas orientações estratégicas entretanto definidas ao nível da Tutela, no final de agosto 2022 (...)*".

105. No mesmo pedido, a Fundiestamo forneceu informação sobre:

- A alteração da estrutura do capital inicial, que passou a ser de 15 046 300,00 €, em espécie, e 2 300 000,00 €, em numerário;
- A entrada de novo participante – IHRU;
- Um futuro aumento de capital, a realizar em 2023, de 9 600 000,00 €.

[68] O termo "venda" terá sido utilizado pela DGO por uma questão de facilidade, pois não se trata de uma venda em sentido próprio, mas antes da transmissão da propriedade do imóvel.

[69] Nos termos e para os efeitos da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do RGOIC, a CMVM pode revogar a autorização concedida se, no prazo de seis meses a contar da notificação, não for dado início à subscrição.

106. Em 28.09.2022, a Fundiestamo apresentou um novo Plano de Negócios para a operação urbanística[70], com o objetivo de aferir a respetiva viabilidade económica, abrangendo a *i)* fase de investimento e a *ii)* fase de exploração (cfr. Relatório do Plano de Negócios, setembro 2022):

- A fase de investimento, a decorrer por um período de 3 anos e 6 meses, abrangeria a elaboração dos projetos, a reabilitação e o licenciamento do imóvel;
- A fase de exploração, a iniciar a partir do 2.º semestre do ano 4, com a duração de 25 anos, abrangeria o arrendamento de 11 Blocos de Edifícios, com os seguintes usos:
    - ✓ Blocos 1, 2 e 5 a 11 – habitacional em regime de renda acessível;
    - ✓ Bloco 3 – Terciário/Serviços;
    - ✓ Bloco 4 – Equipamento (Centro de Saúde).

É, ainda, referido que, no final do 1.º semestre do ano 29 (a contar do arranque da fase de investimento) teria início o período de venda do imóvel num valor estimado de 81 761 400,00 €.

107. A Fundiestamo mencionou no mesmo documento, que a "*solução proposta está de acordo com o PIP que submeteu à Câmara Municipal de Lisboa*", em fevereiro de 2020, mais concretamente, a previsão das seguintes edificações:

- 225 fogos habitacionais com tipologias desde T0 a T4, a afetar, na sua totalidade, ao regime de renda acessível, com a seguinte distribuição de tipologias:

  - 70 T0; 84 T1; 49 T2; 17 T3; e 5 T4, para afetar na sua totalidade ao regime de renda acessível;
- Bloco 3 para uso terciário (serviços);
- Bloco 4 para instalação de equipamento (Centro de Saúde com capacidade para 30.400 utentes);
- Blocos 7, 10 e 11 para instalação de comércio em parte da área do R/C;
- 372 lugares de estacionamento cobertos em estrutura edificada, dos quais 306 são privados e 66 são públicos, aos quais acrescem 26 lugares públicos à superfície no exterior, perfazendo um total de 398 lugares de estacionamento.

108. Por carta datada de 10.10.2022, a Estamo solicitou à DGO parecer sobre o "*enquadramento jurídico-orçamental*" da operação de participação no Subfundo, mediante a entrada em espécie do imóvel por contrapartida de UP de valor igual ao da avaliação de mercado, de 15 046 300,00 €. Solicitou, designadamente, esclarecimentos quanto à *"qualificação do ponto de vista da contabilidade orçamental (...) e respetivas consequências e procedimentos a acautelar previamente à respetiva formalização*".

109. Em resposta, quanto ao tratamento contabilístico da operação que gerava, necessariamente, movimentos de receita e de despesa não previstos no orçamento da Estamo para o ano de 2022,

[70] Anteriormente, tinha apresentado dois Planos de Negócios, um em novembro de 2021 e outro em janeiro de 2022, com as seguintes características: a) o investimento tinha a duração de 10 anos; b) previam como investidores a Estamo e a SEGESCUR; c) o Bloco 1 seria integralmente explorado em regime de mercado livre, d) as rendas acessíveis seriam só até ao ano 13 de investimento, e) não previam exploração de lugares de estacionamento público, f) o valor total das subscrições era de 38 039 571,00 €, sendo o valor do imóvel, como entrada em espécie de 20 039 571,00 € e o valor em numerário de 18 000 000,00 €, g) o recurso ao crédito seria na banca comercial e não com recurso ao PRR.

com o objetivo de assegurar o cumprimento do SNC-AP, a DGO esclareceu que a empresa devia proceder do seguinte modo (cfr. ofício n.º 263/DEL03/2022, de 25.10):

- Ao registo de um processo de despesa pelo valor da subscrição das UP com natureza de ativos financeiros (agrupamento 09) em cumprimento da NCP 26 até à fase da obrigação, respeitando a digrafia e os momentos apropriados para cada fase; e
- Ao registo de uma liquidação pela "alienação do imóvel" ao FNRE, refletindo o reconhecimento do direito a receber, com natureza de vendas de bens de investimento (capítulo 09).

110. A DGO acrescentou que o recebimento deveria ocorrer em simultâneo com o pagamento das UP subscritas, pelo exato montante da avaliação de mercado do imóvel (com efeito nulo ao nível da tesouraria) e que em contabilidade orçamental a receita (transmissão da propriedade) devia ser registada em venda de bens de investimento – Edifícios; e a despesa (aquisição das UP) em ativos financeiros – unidades de participação[71].

111. Em 07.10.2022, a Estamo comunicou à DGTF a necessidade de proceder à liquidação da dívida decorrente da ocupação do imóvel pela GNR que, à data, ascendia a 1 384 801,32 €. Em alternativa e caso tal liquidação se revelasse impossível de concretizar até à data da subscrição do Subfundo, a DGTF devia emitir declaração de reconhecimento da dívida e assumir o compromisso do respetivo pagamento à Estamo até 31.12.2022 (cfr. ofício com referência EST-S02158-202210).

112. Na mesma data, pelo Despacho n.º 91/SEH, da Secretária de Estado da Habitação, foi autorizada a participação do IHRU no Subfundo e, em 17.10.2022, pelo Despacho n.º 278/2022/MF, o Ministro das Finanças determinou que a participação financeira do IHRU (componente em numerário) seria no valor de 11 900 000,00 €, assegurado por duas fontes de financiamento (receita própria do Instituto e verbas da DGTF), estando, também, contemplado o recurso à banca comercial para o empréstimo necessário para financiar a empreitada. Foi, ainda, definido, no mesmo despacho, a repartição plurianual, a ocorrer nos anos de 2022 e de 2023 (subscrição inicial no valor de 2 300 000,00 € e um aumento de capital de 9 600 000,00 €, respetivamente).

113. Em 19.10.2022, o Conselho Diretivo do IHRU deliberou subscrever o Subfundo "*com uma participação em capital*" "*no valor de € 11.900.000*", "*sendo € 2.300.000 (...) realizados em 2022 no ato de constituição do fundo e os restantes € 9.600.000 (...) em 2023 através de um aumento de capital*", tendo, na mesma data, a Presidente do Conselho Diretivo do Instituto emitido a respetiva declaração de subscrição e autorizado a realização da respetiva despesa (processo instruído desde 06.10.2022).

114. A despesa relativa à subscrição inicial pelo IHRU, com a classificação económica 09.08.02, foi cabimentada através do lançamento n.º 2022100053 e comprometida mediante o Compromisso n.º 202200001615, no montante 2 300 000,00 €, a realizar em 2022, com recurso a receitas próprias (fonte de financiamento 513RP) estando, igualmente, prevista no mesmo processo de despesa, a realização da despesa referente ao aumento de capital, a ocorrer provisionalmente no ano 2023, através de 2 fontes de financiamento (receitas próprias – FF513RP - e Receitas de impostos FF319RI).

---

[71] Mais alertou a DGO, que "*(...) caberá à Vossa entidade assegurar que, previamente à realização da operação, a previsão de receita e dotações de despesa em causa se encontrem devidamente inscritas no Orçamento da mesma.*", e que "*Caso se revele necessário proceder a alterações do Orçamento (...), ressalte-se que (...), estão sujeitas a autorização do membro do Governo Responsável pela área das Finanças todas as alterações orçamentais que envolvam o reforço, a inscrição e a anulação relativas a ativos financeiros.*"

115. Em 25.10.2022, a Estamo formalizou junto do Ministro das Finanças o pedido de alteração do respetivo Plano de Atividades e Orçamento para 2022, no sentido de acomodar a constituição do Subfundo, tendo detalhado os seguintes aspetos:

- A Estamo procederia à entrada em espécie mediante a integração do imóvel, pelo valor de 15 046 300,00 €;
- O IRHU realizaria uma entrada em capital, sob a forma de numerário, no montante global de 11 900 000,00 €, repartindo a operação em dois momentos: 2 300 000,00 € na data da subscrição do Subfundo e os restantes 9 600 000,00 €, através de um aumento de capital do Subfundo, a realizar em 2023;
- O investimento a realizar já pelo próprio pelo Subfundo (reabilitação e reconversão do imóvel) seria concretizado por recurso a financiamento proveniente do PRR, no montante de 37 041 258,00 €[72];
- Os movimentos contabilísticos decorrentes da operação seriam registados como vieram a ser aprovados pelo Despacho n.º 619/2022/SEO, de 25.11.2022 (ponto 118infra);
- A subsistência da dívida decorrente da permanência da GNR na posse do imóvel, embora cedido ao Município de Lisboa por auto de entrega de 11.03.2021.

116. Pelo Despacho n.º 325/2022/MF, de 04.11, do Ministro das Finanças, foi autorizada a correspondente alteração ao Plano de Atividades e Orçamento da Estamo para 2022 (cfr. citado Despacho e Informação n.º 33/2022, de 04.11, da UTAM – Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial).

117. Em 08.11.2022, o Conselho de Administração da Estamo deliberou subscrever 15 046 300 UP do Subfundo, no montante global de 15 046 300,00 €, "aportado em espécie" pela transmissão de propriedade do imóvel para o Subfundo, sujeitando esta decisão à verificação cumulativa de duas condições (Ata n.º 437 da reunião da referida data):

- *Subscrição, por parte do* [IHRU*], de um total de 11 900 000 UP (...) no montante global de 11 900 000,00 €, aportado em capital (...), operação que será faseada em dois momentos: i) subscrição de 2 300 000 (...) UP, no montante de 2 300 000,00 €, na data da constituição do subfundo* e *(ii) as restantes 9 600 000 (...) UP, no valor de 9 600 000,00 €, a subscrever em 2023, por força de um aumento de capital do identificado Subfundo;*
- Emissão, por parte da Fundiestamo, "*na qualidade de sociedade gestora do Subfundo, em momento antecedente ao da outorga da escritura pública que formalizará a integração do Imóvel no citado Subfundo, de declaração na qual expressamente autorize, com efeitos à data da mencionada outorga, a Câmara Municipal de Lisboa a manter ocupação do imóvel a título precário até ao próximo dia 30 de abril de 2023*".

118. Por deliberação social unânime proferida, em 14.11.2022, a Assembleia Geral da Parpública aprovou a alteração ao Plano de Atividades e Orçamento da Estamo para o ano de 2022, nos termos daquele Despacho n.º 325/2022/MF.

[72] Que veio a ser, afinal, contratualizado pelo valor de 43 504 925,50 €, acrescido do IVA, se elegível (cfr. contrato de empréstimo PRR).

119. Em 17.11.2022, a Estamo comunicou à Fundiestamo, com conhecimento à Parpública, ao Ministro das Finanças e à Secretária de Estado da Habitação, que a responsabilidade pela permanência no imóvel, até 30.04.2023, do Município de Lisboa, era da Sociedade Gestora, ou seja, da Fundiestamo (cfr. Carta registada com a Referência: EST-S02499-202211).

120. Pelo Despacho n.º 619/2022/SEO, de 25.11.2022, foi autorizada a alteração orçamental solicitada pela Estamo à Tutela, para reforço da dotação disponível de ativos financeiros em 15 046 300,00 € nos seguintes moldes (cfr. citado Despacho, Plano de Atividades e Orçamento da Estamo – 2.ª alteração e Mapa de alteração Orçamental – Despesa – novembro de 2022):

- Contrapartida de descativo total de aquisição de bens e serviços, no valor de 4 208 194,00 € e outras despesas correntes, no valor de 1 160 024,00 €;
- Alteração orçamental por contrapartida de aquisições de bens de capital no valor de 8 061 344,00 €, e de outras despesas de capital, no valor de 1 616 738,00 €.

121. Em 28.11.2022, a Estamo subscreveu as UP, no montante de 15 046 300,00 € (cfr. o Boletim de Subscrição com a referência PTGFIQIM0007).

122. Na mesma data (28.11.2022), a Fundiestamo formalizou a desistência do pedido de prorrogação do prazo para a constituição do CPA Cabeço da Bola junto da CMVM[73] e informou da constituição e do início de atividade do Subfundo (cfr. email com o assunto Início de Atividade do FNRE - Subfundo Cabeço da Bola - FNRE-S00068-202211).

123. Também em 28.11.2022, a Estamo emitiu as informações de cabimento (CAB/2022/258) e de compromisso (Nº 428 - COM/2022/291) e o pedido de autorização e da realização da despesa, inerentes à aquisição das UP, no valor de 15 046 300,00 €.

124. Ainda em 28.11.2022, a Estamo emitiu a Guia de Receita GRC 2022/2, pelo valor de 15 046 300,00 €, referente à receita "venda de imóveis" à Fundiestamo, titulada pela *"subscrição, em espécie, de Unidades de Participação do Fundo de Investimento Imobiliário"*, pelo preço unitário de 1,00 €.

C. Constituição do Subfundo

125. Em 28.11.2022, foi celebrada a escritura pública, intitulada "*constituição de património de fundo de investimento imobiliário fechado*", pelos seguintes outorgantes:

- Estamo[74], na qualidade de participante no Subfundo Cabeço da Bola, pela entrada em espécie com o valor de 15 046 300,00 €, mediante a transmissão da propriedade do imóvel denominado Quartel do Cabeço da Bola e de Santa Bárbara, por força do disposto no n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 94/2019, de 16.07, de que era legítima proprietária, recebendo, em contrapartida, 15 046 300 UP da categoria B (correspondente a entradas em espécie).
- Fundiestamo[75], na qualidade de gestora do FNRE e dos respetivos Subfundos.

---

[73] Apesar de ter sido concedida uma prorrogação por 6 meses, por deliberação do Conselho de Administração da CMVM, de 30.11.2022 (Cfr. SAI-EMAIL/2022/10260 – ADM/551/2022/PRO/DPA, com data de 07.12.2022).

[74] Representada por A..., B... e por C..., respetivamente Presidente, Vice-Presidente e Vogal do Conselho de Administração da Estamo.

[75] Representada por E... e F..., respetivamente Presidente e Vogal Executivo do Conselho de Administração.

126. Da escritura constavam, ainda, as seguintes menções:

- Descrição do imóvel na Conservatória do Registo Predial e na qual existia uma cláusula relativa a compensação devida pelo Estado à Estamo, pela permanência no imóvel após 31.12.2010 (cfr. ponto 76 supra);
- À data da outorga, o Estado já não se encontrava a ocupar o imóvel, tendo autorizado a respetiva utilização temporária pelo Município de Lisboa, para utilização de um centro de apoio a sem-abrigo (cfr. auto de entrega de 11.03.2021, referido no ponto 89 supra);
- Considerou-se, como tal, que já se verificavam as condições para o cancelamento da obrigação do Estado referente à mencionada compensação;
- Não eram devidas as comunicações ao Estado e ao Município de Lisboa, para efeitos de direito de preferência, uma vez que a transmissão da propriedade do imóvel configurava uma entrada em espécie num Subfundo imobiliário e resultava de uma disposição legal imperativa (Decreto-Lei n.º 94/2019, de 16.07);
- O imóvel destinava-se a ser reabilitado no âmbito do FNRE e a ser afeto maioritariamente ao mercado do arrendamento permanente, com rendas acessíveis;
- A Fundiestamo declarava que aceitava a ocupação do imóvel, a título precário, pelo Município de Lisboa até 30.04.2023 e que assumia, a partir da data da outorga da escritura, todas e quaisquer responsabilidades resultantes da ocupação;
- As áreas do imóvel foram fixadas como constavam da respetiva matriz, sendo a área total de 13 381,55 m² e a área de implantação de 6 642,63 m².

127. Em 16.12.2022, a operação de aquisição do imóvel pelo Subfundo à Estamo em resultado da transmissão da propriedade pela Estamo, foi objeto de registo predial (Certidão do Registo Predial AP. 336).

128. Em 05.06.2023, a Fundiestamo requereu uma segunda revalidação do PIP, tendo, em 23.11.2023, por despacho da Vereadora da CML, D...[76], sido determinada, "*a título excecional e pelas razões invocadas na presente informação e documentação anexa, a renovação dos efeitos do PIP referente ao processo n.º 186/EDI/2020*".

129. Esta decisão suportou-se nos seguintes documentos:

- Informação n.º 25773/INF/DMURB_DepLPE/GESTURBE/2023, de 29.09, na qual a Diretora Municipal do Urbanismo propunha *"(...) que, face à relevância da operação urbanística em causa, cujas caraterísticas gerais estão descritas no despacho exarado pela Sra. Chefe de Divisão de Projetos de Edifícios na informação 22855/INF/DMURB_DepLPE_DivPE/GESTURBE/2023, deva ser ponderado o interesse público da presente operação urbanística na avaliação da possibilidade de uma segunda renovação de efeitos.*"
- Despacho do Diretor do Departamento de Licenciamento de Projetos Estruturantes, de 08.09.2023, mencionando que "*(...) concordamos que deverá ser ponderado o interesse público na avaliação da possibilidade de uma segunda renovação de efeitos, ainda que a título excecional, designadamente por ser o Município que se encontra em posse do imóvel, onde será*

[76] Por delegação e subdelegação de competências, nos termos do anexo I do Despacho n.º 229/P/2022, publicado no 2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1505, de 22.12.

instalado um centro transitório de apoio a sem-abrigo, tendo sido dilatado, no tempo, o acordo para a entrega do imóvel ao seu proprietário, mesmo concordando, integralmente, com as conclusões da informação que antecede da (...), a quem se solicitou uma análise jurídica a ter em conta em situações semelhantes relativas a pedidos de informação prévia" e na qual se referiu que "*Os efeitos dos pedidos de informação prévia, através da emissão da declaração prevista no n.º 3 do artigo 17.º do RJUE, apenas podem ser renovados uma única vez.*" [77]

- Exposição de 27.07.2023, da Chefe de Divisão de Projetos de Edifícios dirigida ao Diretor do Departamento de Licenciamento de Projetos Estruturantes, na qual se considerou "*Em face do exposto, relevando as circunstâncias excecionais (...) não imputáveis à Requerente, em caso de concordância (...) que estão reunidas as condições para a revalidação dos efeitos da informação prévia favorável emitida no âmbito do processo n.º 186/EDI/2020,* [e se propôs] "*O deferimento do presente pedido, condicionado à emissão de novos pareceres favoráveis das entidades consultadas, designadamente da DGPC e da DGRDN, aquando da apreciação do subsequente pedido de controlo prévio da operação urbanística.*"[78]

130. Em 21.12.2023, foi efetuado o registo (provisório por natureza) da hipoteca voluntária do imóvel com fundamento na garantia de contrato de empréstimo concedido no âmbito do PRR, a qual foi convertida em definitiva em 23.02.2024 (Certidão do Registo Predial AP. 1637). O capital considerado para efeitos de hipoteca foi de 46 626 017,41 € e o máximo assegurado de 55 163 241,20 € (Certidão do Registo Predial AP. 486).

D. Funcionamento e atividade do Subfundo

131. No funcionamento e desenvolvimento da atividade do Subfundo tem incumbido à Fundiestamo, enquanto entidade gestora, praticar todos os atos e operações necessários à respetiva administração e à "*boa concretização da respetiva política de investimento*", nomeadamente assegurando a prestação de serviços jurídicos e de contabilidade necessários, administração dos imóveis, gestão das instalações e supervisão do desenvolvimento dos projetos imobiliários, promoção da reabilitação de edifícios e da regeneração urbana, bem como prestação de outros serviços relacionados com a gestão do Subfundo (cfr. Ponto 3 do Regulamento de Gestão do FNRE).

i. Despesas realizadas pela Fundiestamo no período anterior à constituição do Subfundo

132. No período que antecedeu a constituição do Subfundo, a Fundiestamo realizou despesa, no valor de 62 712,78 €[79], atinente a diversas aquisições, de que se destaca, por se encontrar relacionada com o projeto imobiliário, a decorrente dos contratos celebrados com:

- A Promontório (descrito no ponto 85 supra, com o valor de 9 720,00 €);
- A Geotest – Consultores Geotécnicos e Estruturais, Lda., em 21.09.2022, no valor de 15 468,00 €, para elaboração do estudo geológico, geotécnico e hidrogeológico do prédio urbano Quartel do Cabeço da Bola;

[77] Cfr. Informação n.º 25773/INF/DMURB_DepLPE/GESTURBE/2023, de 06.09,
[78] Suportada na Informação n.º º 22855/INF/DMURB_DepLPE_DivPE/GESTURBE/2023, de 27.07, da Divisão de Projetos de Edifícios.
[79] Inclui IVA à taxa legal.

Em sede de contraditório, a Fundiestamo alegou: "*Relativamente a este ponto, o valor indicado para a Geotest não corresponde ao total pago das 2 faturas existentes. O valor pago foi de 15.446€.*".

Ora, da soma das duas faturas da Geotest, remetidas a este Tribunal ao abrigo do pedido n.º 1, ponto n.º 16, resulta o montante, com IVA incluído, de 19 023,18 €. Se se considerarem os montantes (sem IVA), constantes em ambas as faturas, resulta o valor de 15 466,00 €, ou seja, valor inferior ao valor contratualizado em 2 € (ou 2,46 €, nos valores com IVA incluído).

Ainda assim, reforça-se que o montante para o qual concorreu o valor supra indicado (62 712,78 €), foi o constante da soma das faturas apresentadas, com IVA incluído[80].

- E com a Consulgal – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A. (doravante identificada como Consulgal), em 09.11.2022, no valor de 40 000,00 € (tendo neste período sido paga apenas a primeira fatura, no montante de 29 889,00 €), para elaboração de todas as peças do concurso público para a empreitada de conceção e construção e apoio técnico e jurídico em todas as fases desse concurso.

ii. Comissões, custos e outros encargos pagos suportados pelo Subfundo

133. Mensalmente e desde a sua constituição, o Subfundo (28.11.2022) suportou os encargos decorrentes da comissão de gestão devida à Fundiestamo pelos serviços prestados no âmbito da respetiva gestão (cfr. 6.2.1. do Regulamento de Gestão do FNRE).

134. Até 31.12.2024 (inclusive), essa despesa foi de 506 120,00 €, acrescida do imposto de selo à taxa aplicável.

135. No mesmo período (28.11.2022 a 31.12.2024), o Subfundo pagou à Caixa Geral de Depósitos, S.A., o montante de 29 216,00 €, acrescido do imposto de selo à taxa aplicável, pela comissão de depósito (cfr. 6.2.2. do Regulamento).

136. A Assembleia de Participantes em reunião de 01.03.2024, na qual estiveram presentes, em representação das Participantes, A... (Presidente do Conselho de Administração da Estamo) e G... (Presidente do Conselho Diretivo do IHRU), para além dos representantes da Fundiestamo[81], gestora do Subfundo, deliberou aprovar a proposta apresentada por esta, no sentido de o Subfundo suportar a despesa referente ao *"(...) custo da instalação e aluguer temporários (no máximo até 31 de julho de 2024) de unidades de monobloco para apoio ao alojamento das pessoas sem-abrigo no edifício central da Manutenção Militar, e, desse modo para assegurar a sua saída do imóvel do Cabeço da Bola*", que devia ter ocorrido até 30.04.2023, como tinha ficado estabelecido na escritura de constituição do Subfundo (ponto 126 supra).

Nesta reunião, os participantes *"(...) fizeram questão de manifestar o seu protesto pelo facto de a situação ter chegado a este a este ponto, repudiando o comportamento da Câmara Municipal de Lisboa neste processo, mas que, ainda assim, em nome de interesses maiores, designadamente dos Participantes e do interesse público, aprovam a solução proposta*".

[80] Logo, no caso da Geotest, foi de 19 023,18 €, salvaguardando a diferença dos 2,46€ relativamente ao valor contratualizado.

[81] H... e I..., respetivamente, de Presidente e Vogal Executiva da sociedade.

137. Na sequência desta deliberação, em 06.03.2024, a Fundiestamo comunicou à empresa Alugal, Lda., a adjudicação da proposta apresentada para o referido fornecimento (cfr. e-mail do Diretor da Área de Projetos e Obras).

138. No âmbito desta contratação foram emitidas faturas e efetuados pagamentos (por transferência bancária), e cujo valor ascendeu a 6 934,74 €, como se discrimina:

Quadro 1 - Relação das faturas e pagamentos referentes ao aluguer de contentores

Faturas						Pagamentos	
N.º	Data	Valor	IVA	Valor Total	Obs:	Data	Valor
FT 2024A1/1978	06/03/2024	3 520,00	809,60	4 329,60		11/03/2024	4 329,60
FT 2024A1/4116	30/04/2024	408,00	93,84	501,84	14-04-2024 a 30-04-2024	10/06/2024	501,84
FT 2024A1/5259	31/05/2024	720,00	165,60	885,60	01-05-2024 a 31-05-2024	23/07/2024	885,60
FT 2024A1/6415	30/06/2024	720,00	165,60	885,60	01-06-2024 a 30-06-2024	21/08/2024	885,60
FT 2024A1/7604	31/07/2024	720,00	165,60	885,60	01-07-2024 a 31-07-2024		
NC2024A4/145	14/08/2024	-450,00	-103,50	-553,50	Crédito da FT 2024A1/1978, Transporte de restituição	29/11/2024	332,10
Totais		**5 638,00**	**1 296,74**	**6 934,74**			**6 934,74**

Fonte: Fundiestamo

139. Ainda no referido período, o Subfundo suportou outros encargos relacionados, com a sua atividade e funcionamento, no montante total de 77 374,00 €, incluindo 10 147,00 € referente a avaliações do imóvel em 2023 e 2024 (cfr. 6.2.3. do mesmo Regulamento).

E. AUMENTO DE CAPITAL

140. Como referido nos pontos 112 e 115, em outubro de 2022, o IHRU obteve autorização da tutela setorial e das Finanças para realizar a entrada no capital do Subfundo (no valor global de 11 900 000,00 €), sob a forma de numerário, em dois momentos, o segundo dos quais a efetivar previsivelmente em 2023, no montante de 9 600 000,00 €, consubstanciaria um aumento de capital.

141. A concretização da participação do IHRU, integralmente realizada em numerário, teria duas fontes de financiamento: a primeira, no valor de 6 100 000,00 €[82], a realizar por receitas próprias e a segunda, respeitante aos restantes 5 800 000,00 €, mediante receitas provenientes da DGTF[83].

142. Através dos Despachos n.ºs 51/2023/SEH e 687/2023/SEO, de 29.05.2023, e de 11.08.2023, respetivamente, foi autorizada a integração do saldo da gerência anterior do IHRU (2022) para o ano 2023, tendo o montante de 3 800 000,00 € (Receitas próprias) sido recabimentado nos mesmos termos, em 24.08.2023.

143. Em 15.09.2023, a DGTF procedeu à transferência do montante acordado - 5 800 000,00 € - para o IHRU, ficando na posse deste e em condições de proceder ao aumento de capital, na totalidade dos 9 600 000,00 €, em 2023, pelo que, em síntese, a participação do IHRU no capital do Subfundo pode ser ilustrada da seguinte forma:

[82] Estando prevista a sua repartição pelos anos 2022 (2 300 000,00 €) e 2023 (3 800 000,00 €).
[83] Nos termos do ponto 2 do aludido Despacho do Ministro das Finanças, totalmente previstos realizar em 2023.

Quadro 2 - Fontes de Financiamento, por repartição plurianual da participação do IHRU

Fontes de Financiamento por repartição plurianual						
Data do cabimento	Fonte de Financiamento	Descrição	CE	Valor do investimento	Exercício 2022	Exercício 2023
06/10/2022	513RP (2022)	Aquisição de Títulos de Participação	09.08.02	2 300 000 €	2 300 000 €	-
	513RP (2023)			3 800 000 €	-	3 800 000 €
	319RI (2023)			5 800 000 €	-	5 800 000 €
Repartição Plurianual				**11 900 000 €**	**2 300 000 €**	**9 600 000 €**

Fonte: Mapa de Caracterização dos Instrumentos n.º 202200002733/2022; Processo de Despesa, de 06.10.2022; conta corrente da CE 09.08.02

144. Em 25.09.2023, na terceira Assembleia de Participantes do Subfundo, foi manifestada a preocupação relativamente ao limite previsto, quer no RGOIC, quer no Regulamento n.º 2/2015 da CMVM, os quais determinavam que o valor dos imóveis de cada CPA não podia representar menos de dois terços do Ativo Total do respetivo CPA (ou seja, 66,7%).

145. A solução defendida pelos participantes naquela Assembleia previa que, no ano 2023, só fosse realizado um aumento de capital de 5 600 000,00 €, de forma a poder respeitar aquele limite, e que o restante (4 000 000,00 €) fosse realizado em 2024.

146. Em face desta deliberação, em 06.12.2023, a Diretora da Direção de Gestão Financeira do IHRU questionou a aplicabilidade do mencionado Despacho do Ministro das Finanças 278/2022/MF, de 17.10, para a operação redesenhada, uma vez que o mesmo previa expressamente que o aumento de capital seria realizado num único movimento.

147. Em 18.12.2023, a Diretora da Direção de Gestão Financeira do IHRU informou que, apesar do previsto naquele Despacho, "*Uma vez que se encontram reunidas as condições para o IHRU efetuar a participação financeira no Subfundo Cabeço da Bola, no montante de 9,6M€, será necessário obter decisão superior até 21 de dezembro de 2023 sobre o montante a transferir (...)*".[84]

148. Em 22.12.2023, foi autorizado pela Vogal do Conselho Diretivo do Instituto o *"(...) pagamento da subscrição de capital do Subfundo Cabeço da Bola, no montante de 5,6 M€*"[85], tendo o mesmo ocorrido em 27.12.2023 (data-valor), através da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), sendo beneficiário da transferência o "*Subfundo Cabeço da Bola*"[86].

149. Dois dias depois, em 29.12.2023, a Fundiestamo procedeu à devolução daquele montante ao IHRU por não ter podido preparar a documentação necessária para o aumento de capital até 31.12.2023.

150. Em 2024, com a cessação da autorização emitida através do Despacho n.º 278/2022/MF, de 17.10., referido no ponto 112 supra, foram obtidas novas autorizações, para *"(...) a integração parcial do saldo de gerência de 2023 no orçamento de atividade de 2024, nos montantes de 3.800.000 € (FF 522) e de 5.800.000 € (FF 316), de forma a permitir o IHRU, IP subscrever o citado aumento de capital."* [87], as quais tiveram despacho favorável da Secretária de Estado do Orçamento (Despacho n.º 332/2024/SEO, de 18.03.2024) e do Ministro das Finanças (Despacho n.º 80/2024/MF, de 21.03.2024).

[84] Cfr. Informação INT.IHRU/2023/24423, de 18.12.2023, ponto 2.
[85] Cfr. Informação INT.IHRU/2023/24423, de 18.12.2023.
[86] Vide comprovativo de transferência do IGCP, de 27.12.2023.
[87] Cfr. Informação INT.IHRU/2024/16969, de 25.09.2024.

151. Em 19.09.2024 foi autorizada a despesa no valor total de 9 600 000,00 €, tendo as informações de cabimento sido registadas através dos lançamentos n.os 2024050032 e 202405201, de 17.05.2024.

152. Em 10.10.2024 (data-valor), o IHRU deu ordem de transferência ao IGCP, E.P.E., consumando o aumento de capital, no valor único de 9 600 000,00 €, resultado da aquisição de 9 392 427,3554 UP, encontrando-se esse facto refletido nos boletins de subscrição e de depósito das UP (na entidade depositária).

153. Desde essa data que a estrutura do capital do Subfundo apresenta a seguinte composição:

Quadro 3 - Principais registos inerentes à aquisição de UP e capital investido do CPA Cabeço da Bola

Entidade participante	Data do Registo Predial do Imóvel	UP (Unidades)	Valor (em euros)	Data do Boletim de subscrição	Data do Movimento no Depositário
Estamo	16.12.2022	15 046 300,0000	15 046 300,00	28.11.2022	29.11.2022
IHRU		2 300 000,0000	2 300 000,00	25.11.2022[1)]	30.12.2022
		9 392 427,3554	9 600 000,00	10.10.2024	10.10.2024
Totais		**26 738 727,3554**	**26 946 300,00**		

Fonte: Certidão predial permanente do Imóvel Cabeço da Bola, Boletins de Subscrição (PTGFIQIM0007 e ISIN PTGFIPIM0008, e anexo deste último) e Declaração Referente ao Registo e Depósito de Valores Mobiliários (anos fiscais de 2022 e 2024)
1) Foi objeto de um anexo em 21.12.2022, referente à alteração da entidade depositária, do Banco Invest para a CGD.

F. FINALIDADE DO SUBFUNDO – OPERAÇÃO URBANÍSTICA

154. Neste âmbito, a Fundiestamo praticou atos e adotou os procedimentos a seguir descritos em representação do Subfundo[88], na qualidade de gestora do mesmo.

i. EMPREITADA DE CONCEÇÃO E CONSTRUÇÃO

155. Em 27.09.2022, o Conselho de Administração da Fundiestamo aprovou a abertura de concurso público com publicitação internacional para a execução da "Empreitada de Conceção e Construção da Operação de Reabilitação Urbana das Antigas Instalações do Quartel da GNR Cabeço da Bola", bem como as peças do respetivo procedimento, a constituição do júri e a designação do gestor do contrato (cfr. Declaração da Fundiestamo de 28.11.2022 e Relatório Preliminar do Júri do concurso, de 08.05.2023).

156. O anúncio do procedimento foi publicitado no DR e no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) em 02.12.2022, com um prazo para apresentação das propostas de 120 dias, a contar da data do envio do anúncio para publicação e o preço base de 42 050 800,00 € (cfr. Anúncio n.º 15919/2022 publicado no DR, 2.ª Série, n.º 232 e no JO/S S233 02/12/2022 668536-2022-PTE, respetivamente).

157. Apresentaram-se a concurso dois concorrentes, "Domingos da Silva Teixeira, S.A." e "Tecnorém – Engenharia e Construções, SA." (Tecnorém), cujas propostas ascenderam a 49 500 000,00 € e a 48 001 756,89 €, respetivamente (cfr. mencionado relatório preliminar do júri).

158. O júri propôs a exclusão da proposta apresentada pelo primeiro concorrente por incumprimento do n.º 1 do artigo 9.º do programa do procedimento e relativamente à proposta do segundo concorrente, que "*cumpre o disposto nas Peças do Procedimento, com exceção do preço da proposta, que não cumpre o estipulado no n.º 63.1 da cláusula 63.º do Caderno de Encargos, ultrapassado o Preço Base*

88 Nalguns casos mesmo antes da constituição do Subfundo.

aí referido em 14,15%", "*considerou estarem reunidas as condições para aplicação da disposição de exceção contida no n.º 6 do artigo 70.º do CCP*", propondo a adjudicação da mesma (cfr. mencionado relatório preliminar do júri).

159. Após realização da audiência prévia, em 22.12.2023, o júri subscreveu o relatório final, no qual propôs a adjudicação da proposta da Tecnorém, pelo preço de 48 001 756,89 €, a acrescer de IVA, tendo, em 19.12.2023, o Conselho de Administração da Fundiestamo deliberado adjudicar a empreitada de conceção e construção para reabilitação urbana das antigas instalações do Quartel da GNR Cabeço da Bola, como proposto (cfr. relatório final do júri e ata n.º 287 da reunião do Conselho de Administração, daquela data)[89].

160. Nos termos do n.º 76.1 da cláusula 76.ª do caderno de encargos, em 05.01.2024, a cocontratante prestou a caução inicial, sob a forma de garantia bancária no valor de 2 400 087,85 €, correspondente a 5% do preço contratual[90] (cfr. Garantia bancária n.º 00125-02-2380157 de 03.01.2024).

161. Em 22.02.2024, o CPA Cabeço da Bola e a Tecnorém celebraram o "*contrato de empreitada de conceção e construção da operação de reabilitação urbana das antigas instalações do Quartel da GNR Cabeço da Bola para afetação maioritária a arrendamento habitacional a custos acessíveis*", pelo preço acima indicado e prazo global de 942 dias, contado da data da outorga[91/92] (cfr. cláusula 2.ª). No contrato foram, igualmente, convencionados diferentes prazos parciais vinculativos, para as fases do anteprojeto, do projeto de execução e da entrega do projeto de execução completo, bem como para as diferentes fases de execução da obra (cfr. n.º 2 da cláusula 2.ª).

162. Os trabalhos contratualizados consistiram na elaboração do projeto (conceção) e na execução das obras relativas ao conjunto edificado do antigo Quartel do Cabeço da Bola, incluindo a demolição de edifícios sem valor arquitetónico ou patrimonial relevante, a reabilitação de dois edifícios e a construção de sete novos blocos (cfr. cláusula 105.ª do caderno de encargos).

163. De acordo com o caderno de encargos, o projeto apresentava um programa de utilização mista, predominantemente habitacional e destinado a arrendamento acessível, prevendo a criação de 225 fogos distribuídos por edifícios de construção nova e por edifícios a reabilitar, integrando usos terciários e de equipamento e incluindo ainda caves para estacionamento, arrecadações e áreas técnicas, bem como espaços públicos.

164. Em síntese, os elementos do contrato celebrado e do início da execução apresentavam a seguinte configuração:

---

[89] A concorrente, "Domingos da Silva Teixeira, S.A." intentou uma ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual que determinou o efeito suspensivo automático do ato de adjudicação, o qual veio a ser levantado, designadamente para não comprometer a execução pontual da empreitada e a obtenção do financiamento no âmbito do PRR (Acórdão Tribunal Central Administrativo Sul n.º 4691/24.9BELSB-S1, de 19.12.2024).

[90] A qual foi reforçada em 14.01.2025, já no decurso da execução da empreitada, através de um seguro caução no valor de 600 000,00 €, como garantia dos pagamentos efetuados e a efetuar até ao montante de 12M€ (cfr. Apólice n.º 100025815/200).

[91] Pelo que o termo da execução da empreitada estava inicialmente previsto ocorrer em 20.09.2026.

[92] O n.º 2 da cláusula 2.ª estabelece, detalhadamente, um conjunto de prazos parciais vinculativos referentes, nomeadamente, à fase de Projeto, ao Plano de Trabalhos e à execução da empreitada.

Quadro 4 - Contrato de empreitada de conceção-construção

Preço contratual (sem IVA)	Data de consignação	Prazo (dias)	Data de Termo
48 001 756,89 €	02.05.2024	942	21.09.2026

165. Em 08.11.2024, a Fundiestamo comunicou à cocontratante a aprovação do "Programa de Trabalhos Retificado", que esta havia apresentado em 30.09.2024, contemplando a calendarização, a atualização e a redistribuição das várias atividades do projeto, o que permitiu estabelecer uma redução de 113 dias do prazo global da empreitada, passando o mesmo para 829 dias, com termo previsto para 30.05.2026. Este prazo incluía um termo parcial previsto para 31.03.2026, referente à conclusão dos trabalhos da obra, a realizar em 769 dias (cfr. ofício CB-S00032-202411).

166. Este (novo) plano de trabalhos refletia o "*recurso à pré-fabricação como mecanismo de otimização dos processos e metodologias construtivas*", permitindo a referida redução do prazo (cfr. ofício com a referência CB-S00032-202411).

167. Os diferentes trabalhos que integraram o objeto da empreitada encontram-se repartidos e apresentam os custos que se indicam de seguida:

Quadro 5 - Síntese das atividades e preços parciais da empreitada

	Capítulo	Preço	%
1	**Estaleiro e trabalhos preparatórios**	**6 938 063,30 €**	**14,45%**
1.1	Estaleiro	5 472 935,70 €	11,40%
1.2	Projetos	1 465 127,60 €	3,05%
2	**Demolições**	**2 966 658,05 €**	**6,18%**
3	**Estruturas**	**2 114 274,19 €**	**25,24%**
3.1	Movimento de terras	741 338,18 €	1,54%
3.2	Betão simples	45 137,05 €	0,09%
3.3	Betão armado	6 195 546,13 €	12,91%
3.5	Pavimento térreo	37 536,90 €	0,08%
3.6	Diversos	2 322 332,64 €	4,84%
3.7	Contenção periférica	2 772 383,29 €	5,78%
4	**Arquitetura**	**17 751 087,00 €**	**36,98%**
4.1	Paredes e divisórias interiores	2 444 448,26 €	5,09%
4.2	Coberturas, impermeabilizações e isolamentos	812 825,68 €	1,69%
4.3	Revestimentos de pavimentos	1 651 430,77 €	3,44%
4.4	Revestimento de paredes	2 748 346,37 €	5,73%
4.5	Revestimento de tetos	1 017 349,41 €	2,12%
4.6	Carpintaria	4 873 123,86 €	10,15%
4.7	Serralharia	3 031 687,81 €	6,32%
4.9	Equipamentos sanitários	750 881,04 €	1,56%
4.10	Paisagismo	420 993,80 €	0,88%
5	**Especialidades**	**8 231 674,47 €**	**17,15%**
	AVAC	3 648 532,96 €	7,60%
	Hidráulica - rede de abastecimento de água	658 302,77 €	1,37%
	Hidráulica - rede de esgotos residuais	100 984,75 €	0,21%
	Hidráulica - rede de incêndio	82 802,26 €	0,17%
	Instalações elétricas	2 342 840,39 €	4,88%
	Instalações telecomunicações	504 011,90 €	1,05%
	Elevadores	601 972,44 €	1,25%
	Sistema fotovoltaico	292 227,00 €	0,61%
	TOTAL	48 001 757,01 €(*)	100,00%

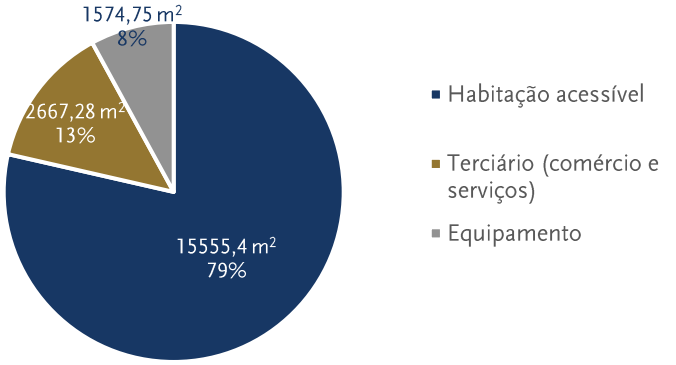
(*) Não se considera relevante a diferença de 0,12 € identificada em relação ao valor adjudicado.

168. No Plano de Negócios relativo à operação urbanística, de novembro de 2024, o número de fogos habitacionais foi reduzido para 223, número que ficou refletido no projeto de arquitetura da operação

urbanística submetido à apreciação da CML, em 14.11.2024[93], para emissão de parecer prévio não vinculativo.

169. Este projeto de arquitetura contemplou, maioritariamente, um uso habitacional, prevendo ainda áreas destinadas a uso terciário e a equipamento, como se descreve de seguida:

Gráfico 1 - Distribuição da superfície de pavimento por uso



Fonte: Estudo prévio de arquitetura submetido à CML para parecer prévio em novembro 2024

170. Em 03.02.2025, a Fundiestamo comunicou à CML que o início da execução da obra tinha ocorrido em 11.02.2025, e em 01.06.2025, o pedido de parecer prévio foi homologado favoravelmente, pela CML, embora condicionado quanto à viabilidade da realização da operação urbanística em vários aspetos (cfr. pedido n.º 2025/2058, Processo GU/2025/1054 e despacho exarado na Informação n.º e-REG/INF/2025/7568, de 30.05.2025, do Diretor Municipal do Urbanismo).

171. Entre estas condicionantes salientam-se a necessidade de acatamento de um conjunto de recomendações dos serviços municipais, nomeadamente quanto à redução de um piso no Bloco B10, às soluções adotadas para as coberturas dos Blocos B2 e B5 a B9 e respetivas instalações técnicas, à realização das obras de urbanização, à formalização das áreas de cedência e ao cumprimento do número de lugares de estacionamento para automóveis, motociclos e velocípedes.

172. De acordo com o auto de medição de março de 2025, em 26.03.2025, a empreitada apresentava uma execução física de 14,34%, como se detalha no quadro infra.

Quadro 6 - Execução dos trabalhos (auto de medição de março de 2025)

	Capítulo	Execução dos trabalhos a 26.03.2025
1	**Estaleiro e trabalhos preparatórios**	**45,68%**
1.1	Estaleiro	44,13%
1.2	Projetos	51,49%
2	**Demolições**	**84,40%**
3	**Estruturas**	**9,99%**
3.1	Movimento de terras	0%
3.2	Betão simples	0%
3.3	Betão armado	0%
3.5	Pavimento térreo	0%
3.6	Diversos	0%
3.7	Contenção periférica	43,65%
4	**Arquitetura**	**0%**
5	**Especialidades**	**0%**
	TOTAL	14,34%

[93] Com o n.º de submissão 2024-17817, Processo GU/2024/8286, e registo:0c1295e6-89a2-ef11-a965-00505693 8ea5, na plataforma do Município de Lisboa.

173. Em abril de 2025, o empreiteiro já tinha emitido dez faturas, respeitantes a dez autos de medição, no total de 7 296 713,41 €, e a Fundiestamo procedido ao pagamento de 3 582 652,20 €, respeitante às sete primeiras faturas[94], conforme o quadro seguinte:

Quadro 7 - Conta-corrente da empreitada de conceção-construção da operação de reabilitação do Antigo Quartel Cabeço da Bola

Auto				Faturas					Conta-Corrente da Empreitada				
n.º	Data	Valor	Mês referência	n.º	Data	Valor	IVA 6%	Total	Data movimento	Descrição	Débito	Crédito	Saldo Doc
1	24/06/2024	396 308,49	jun/24	FT FA.2024/172	31/07/2024	396 308,49	23 778,51	**420 087,00**	2024-08-08	Fatura		**420 087,00**	420 087,00
									2024-09-09	Liquidação	420 087,00		0,00
									2024-12-31	Estorno		420 087,00	420 087,00
									2024-12-31	Pagamento	**400 271,58**		19 815,42
									2025-03-11	Pagamento	**19 815,42**		**0,00**
2	31/07/2024	656 752,28	jul/24	FT FA.2024/187	26/08/2024	656 752,28	39 405,14	**696 157,42**	2024-08-26	Fatura		**696 157,42**	696 157,42
									2024-11-28	Pagamento	696 157,42		0,00
									2024-12-31	Estorno		696 157,42	696 157,42
									2024-12-31	Pagamento	**663 319,81**		**32 837,61**
									2025-03-11	Pagamento	**32 837,61**		**0,00**
3	31/08/2024	292 254,77	ago/24	FT FA.2024/216	19/09/2024	292 254,77	17 535,29	**309 790,06**	2024-09-30	Fatura		**309 790,06**	309 790,06
									2024-11-28	Pagamento	309 790,06		0,00
									2024-12-31	Estorno		309 790,06	309 790,06
									2024-12-31	Pagamento	**295 177,32**		**14 612,74**
									2025-03-11	Pagamento	**14 612,74**		**0,00**
4	27/09/2024	105 080,37	set/24	FT FA.2024/218	30/09/2024	105 080,37	6 304,82	**111 385,19**	2024-10-09	Fatura		**111 385,19**	111 385,19
									2024-11-28	Pagamento	111 385,19		0,00
									2024-12-31	Estorno		111 385,19	111 385,19
									2024-12-31	Pagamento	**106 131,17**		**5 254,02**
									2025-03-11	Pagamento	**5 254,02**		**0,00**
5	24/10/2024	105 080,37	out/24	FT FA1.2024/273	06/11/2024	105 080,37	6 304,82	**111 385,19**	2024-12-09	Fatura		111 385,19	111 385,19
				NC NC.2024/47	16/12/2024	105 080,37	6 304,82	**-111 385,19**	2024-12-27	Nota de crédito	111 385,19		0,00
				FT FA.2024/320	23/12/2024	105 080,37	6 304,82	**111 385,19**	2024-12-27	Fatura		**111 385,19**	111 385,19
									2024-12-31	Pagamento	**106 131,17**		**5 254,02**
									2025-03-11	Pagamento	**5 254,02**		**0,00**
6	28/11/2024	435 169,82	nov/24	FT FA.2025/8	06/01/2025	435 169,82	26 110,19	**461 280,01**	2025-01-15	Fatura		**461 280,01**	461 280,01
									2025-03-11	Pagamento	**461 280,01**		**0,00**
7	31/12/2024	1 389 214,46	dez/24	FT FA.2025/9	06/01/2025	1 389 214,46	83 352,87	**1 472 567,33**	2025-01-15	Fatura		**1 472 567,33**	1 472 567,33
									2025-03-11	Pagamento	**1 472 567,33**		**0,00**
8	30/01/2025	1 198 465,52	jan/25	FT FA.2025/79	25/03/2025	1 198 465,52	71 907,93	**1 270 373,45**	2025-03-27	Fatura		**1 270 373,45**	**1 270 373,45**
9	28/02/2025	937 424,02	fev/25	FT FA.2025/80	25/03/2025	937 424,02	56 245,44	**993 669,46**	2025-03-27	Fatura		**993 669,46**	**993 669,46**
10	26/03/2025	1 367 941,80	mar/25	FT FA1.2025/145	17/04/2025	1 367 941,80	82 076,51	**1 450 018,31**					
Totais								**7 296 713,41**			**3 582 652,20**		

Nota: A diferença de 0,01 € deve-se a arredondamentos.
Fonte: Autos de medição, faturas e contas corrente da empreitada.

174. No Relatório e Contas do CPA Cabeço da Bola, do ano de 2025, consta que os trabalhos realizados, em 30.12.2025, ascendiam a 51% e a execução financeira era de 18 959 149,57 €.

[94] De acordo com os registos contabilísticos referentes à conta corrente da empreitada, as primeiras quatro faturas, a 31.12.2024, foram estornadas tendo, nessa data, sido paga uma parte do montante faturado. O restante valor, teve o registo de pagamento ao dia 31.03.2025. A justificação para o aludido estorno, dada pela sociedade gestora do CPA (através do ofício 33050/2025 – DFCARF-S, de 10.10), foi "*Quando foi assinado o contrato de empreitada do CB com a TECNORÉM – Engenharia e Construções, S.A., os mesmos apresentaram uma caução inicial através de garantia bancária equivalente a 5% do custo total da obra*", no montante de 2 400 087,85 €. A garantia foi emitida pelo Banco Comercial Português, S.A., em 03.01.2024.
De acordo com a cláusula 66.1.º do Caderno de Encargos *"(...) será efetuada a retenção de uma importância no valor de 5% (...) de cada um dos pagamentos parciais a que o adjudicatário tiver direito, exceto nos casos em que o Adjudicatário tenha apresentado contrato de seguro pelo preço contratual (...)*". A Fundiestamo referiu, ainda, que "*Após o pagamento pelo CPA Cabeço da Bola das primeiras quatro faturas da empreitada, verificou-se que a TECNORÉM – Engenharia e Construções, S.A., não havia ainda apresentado a garantia bancária/seguro de caução referida no Caderno de Encargos, tendo o CPA Cabeço da Bola, retido no pagamento da quinta fatura, os 5% da retenção dessa mesma fatura e das quatro anteriores (...)*".Com a formalização do seguro caução, pelo valor de 600 mil euros (5% de pagamentos efetuados até 12 M€), o CPA Cabeço da Bola procedeu em seguida à devolução do total do valor retido.

ii. Outros contratos relacionados

a. Aquisição de serviços para a elaboração das peças para o concurso de empreitada

175. Como já foi mencionado no ponto 132 supra, na sequência de uma consulta ao mercado, em 09.11.2022, a Fundiestamo celebrou com a Consulgal um contrato de aquisição de serviços para a elaboração de todas as peças do concurso[95] para a empreitada de conceção-construção com vista à reabilitação e reconversão do "Quartel Cabeço da Bola", bem como de prestação de apoio técnico e jurídico nas diferentes fases do procedimento[96], pelo preço contratual de 40 000,00 €, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, ascendendo a 49 200,00 € (cfr. cláusulas primeira e terceira do contrato).

176. No âmbito deste contrato, a Fundiestamo procedeu ao pagamento da fatura FA 2022/331, no valor de 29 889,00 € (com IVA incluído) que, por seu turno, em 27.12.2022, faturou no mesmo montante ao Subfundo (FAC 8/188). As faturas FT2023/155 e FT FA.2024/9, nos valores de 15 621,00 € e 3 690,00 €, respetivamente, com IVA incluído, foram já emitidas em nome do Subfundo.

177. Como se sintetiza de seguida, as três faturas emitidas pela Consulgal no âmbito deste contrato totalizam o mencionado preço contratual.

Quadro 8 - Faturas da Consulgal - Contrato de aquisição de serviços para a elaboração das peças para o concurso de empreitada

Fornecedor	Contrato			Faturas do Fornecedor			fatura da Fundiestamo ao SF			Totais
	Data	Valor sem IVA	Valor com IVA	faturas	data	valor	faturas	data	valor	(com IVA)
Consulgal_1	09/11/2022	40 000,00	**49 200,00**	FA 2022/331	14/11/2022	29 889,00	FAC 8/188	27/12/2022	29 889,00	
				FT2023/155	31/07/2023	15 621,00				**49 200,00**
				FT FA.2024/9	24/01/2024	3 690,00				

Fonte: Extrato conta corrente de fornecedor

b. Aquisição de serviços de revisão do projeto, fiscalização e segurança da empreitada

178. Em 22 e em 24.01.2024, foi publicado no DR e no JOUE, respetivamente, o anúncio do concurso público com publicitação internacional para aquisição de serviços de revisão de projeto, fiscalização e coordenação de segurança e saúde da empreitada de conceção-construção da operação de reabilitação urbana para afetação maioritária a arrendamento habitacional permanente a rendas acessíveis das antigas instalações do quartel da GNR Cabeço da Bola, com o preço base de 1 520 000,00 € e prazo de execução de 33 meses (cfr. Anúncio do procedimento n.º 909/2024, publicado na 2.ª série do DR n.º 15 e Anúncio de concurso publicado no JO/S S17).

179. Em 19.04.2024, o Conselho de Administração da Fundiestamo adjudicou à Consulgal a aquisição de serviços de "Revisão de projeto, Fiscalização e Coordenação de Segurança e Saúde da Empreitada de Conceção e Construção da operação de Reabilitação Urbana para Afetação Maioritária a Arrendamento Permanente a Rendas Acessíveis" do prédio urbano designado "Quartel do Cabeço da Bola" (cfr. Considerando H e cláusula primeira, n.º 1, do Contrato).

[95] Incluindo Termos de Referência, Caderno de Encargos e Programa Preliminar, proposta de critérios e matriz de avaliação das propostas (cfr. cláusula primeira, n.º 2, a., b. e c.)

[96] Designadamente, assessoria técnica na fase de concurso, compreendendo análise e esclarecimentos de dúvidas, análise das propostas apresentadas e elaboração dos relatórios de análise e suporte à decisão, análise das pronúncias em sede audiência prévia (cfr. cláusula primeira, n.º 2, d., e. e f.)

180. O contrato foi celebrado em 02.05.2024, pelo preço contratual de 1 394 930,00 €, a acrescer de IVA à taxa legal, e prazo máximo de 33 meses, a cumprir de acordo com a execução da empreitada (cfr. cláusulas segunda e terceira do contrato).

181. No âmbito deste contrato, a cocontratante apresentou, em 2024[97], faturas totalizando 263 832,63 €, e, até março de 2025[98], faturas que ascendem a 248 988,90 €, como se indica, sinteticamente, de seguida:

Quadro 9 - Faturas da Consulgal - Contrato de aquisição de serviços de revisão do projeto, fiscalização e segurança da empreitada

Fornecedor	Contrato			Faturas do Fornecedor			Totais
	Data	Valor sem IVA	Valor com IVA	faturas	data	valor	(com IVA)
Consulgal_2	02/05/2024	1 394 930,00	**1 715 763,90**	FT 2024/173	24/06/2024	20 619,56	**263 832,63**
				FA.2024/293	30/09/2024	75 588,67	
				FA.2024/325	07/10/2024	63 295,80	
				FT FA.2024/378	09/12/2024	52 902,30	
				FT FA.2024/411	16/12/2024	47 367,30	
				FT FA.2024/418	16/12/2024	4 059,00	
				FT FA.2024/451	27/12/2024	47 367,30	
				FA 2024/450	27/12/2024	4 059,00	
				NC 2024/14	27/12/2024	-4 059,00	
				NC 2024/13	27/12/2024	-47 367,30	
				FA 2025/3	06/01/2025	58 068,30	**248 988,90**
				FT FA.2025/89	26/03/2025	90 663,30	
				FT FA.2025/90	26/03/2025	100 257,30	

Fonte: Fundiestamo (resposta ao 1.º pedido: pontos 16 e 17).

iii. FINANCIAMENTO

182. Em 23.05.2022, foi publicitado o Aviso n.º 01/CO2-i05/2022[99], respeitante ao Investimento RE-C02-i05 - Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis, na vertente empréstimos, através do qual foram estabelecidas as condições e os procedimentos aplicáveis à contratualização de empréstimos, a conceder com verbas do PRR no âmbito do programa, entre o IHRU e os respetivos Beneficiários Finais.

183. Conforme consta do Sumário Executivo do Aviso, "*Enquanto BI* [Beneficiário Intermediário]*, o IHRU atua como financiador das soluções habitacionais apoiadas com verbas do PRR na promoção de oferta habitacional com rendas acessíveis pelo FNRE e pelos municípios, através de programas municipais*".

184. No mencionado Aviso, referiu-se expressamente que os empréstimos podiam ser concedidos ao FNRE e aos Municípios, enquanto Beneficiários Finais, e que o financiamento abrangia, entre outros: *i.* O preço das aquisições ou das empreitadas; *ii.* Os trabalhos e fornecimentos necessários às soluções de acessibilidades e de sustentabilidade ambiental; *iii.* As prestações de serviços conexas com as empreitadas, em especial as relacionadas com projetos, fiscalização e segurança da obra (cfr. 2.3 do Aviso).

185. Ficou, igualmente, salvaguardado que o financiamento abrangia soluções habitacionais destinadas a arrendamento acessível[100] (cfr. 1.1 do Aviso).

---

[97] Cfr. Conta-corrente do fornecedor Consulgal (429820016), de 2024.
[98] Cfr. Conta-corrente do fornecedor Consulgal (429820016), de 01.01.2025 a 26.03.2025.
[99] Republicado em 25.05.2023 e em 01.01.2024.
[100] Define como rendas acessíveis as estabelecidas de acordo com o Programa de Arrendamento Acessível (Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22.05, na redação atual), do regime de arrendamento apoiado (Lei n.º 81/2014, de 19.12, na redação atual), do regime de renda condicionada (Lei n.º 80/2014, de 19.12), do regime de

186. Nos termos do Ponto 2.2 do Aviso, as obras objeto da empreitada deviam estar concluídas até 31.03.2026 e a entrega dos fogos habitacionais aos arrendatários devia ocorrer até 30.06.2026.

187. Com o objetivo de financiar a empreitada de conceção-construção de reabilitação e reconversão do antigo Quartel, em 26.07.2023, o Subfundo submeteu candidatura a este procedimento, com a designação "Reabilitação de 225 Fogo(s) em Rua Jacinta Marto 1", na qual apresentou um montante total para o investimento relativo aos fogos de 47 426 840,00 €, dos quais 43 504 925,50 € seriam comparticipados nos termos do Aviso (cfr. Lista ordenada de candidaturas submetidas e Candidatura anexa à Informação n.º INT.IHRU/2023/14749, de 31.07).

188. Este último montante compreendia os custos de projeto, da edificação dos fogos incluindo respetivos estacionamentos e arrecadações, de fiscalização, de publicitação, de registo, de segurança em obra, de atos notariais e de certificação energética, calculados e imputados a cada fogo habitacional.

189. Na candidatura foram considerados os seguintes montantes globais por tipologia de encargo:

Quadro 10 - Estrutura do investimento em candidatura e repartição do empréstimo PRR atribuído

Encargo	Valor em candidatura (sem IVA)	Valor do empréstimo aprovado (sem IVA)
Empreitadas (edificação)	43 717 757,00 €	39 795 842,50 €
Empreitadas (infraestruturas)	420 000,00 €	420 000,00 €
Fiscalização	1 591 333,00 €	1 591 333,00 €
Publicitação	20 000,00 €	20 000,00 €
Registos	10 000,00 €	10 000,00 €
Projeto	1 464 000,00 €	1 464 000,00 €
Segurança em obra	120 000,00 €	120 000 €
Atos notariais	5 000,00 €	5 000,00 €
Certificações energéticas	78 750,00 €	78 750,00 €
Total	**47 426 840,00 €**	**46 626 017,41 €**

Fonte: Candidatura anexa à Informação n.º INT.IHRU/2023/14749, de 31.07 e PUF n.º 70706 DPAH, de 2611.2024

190. Sobre o modo de cálculo das despesas elegíveis no âmbito do Investimento RE-C02-i05, as orientações internas do IHRU, fixadas na Informação n.º INT.IHRU/2025/13455, de 20.07, referiam que, no caso de contratos ou faturas que englobassem "áreas elegíveis" e "áreas não elegíveis" a financiamento e não apresentassem divisão das despesas em função da elegibilidade, se devia aplicar "uma percentagem de elegibilidade igual à área bruta habitacional, determinada de acordo com as regras do regime de habitação de custos controlados, através da ficha normalizada para esse efeito."

191. Através da Informação n.º INT.IHRU/2023/14749, de 31.07, o IHRU emitiu "parecer técnico", considerando que a candidatura do Subfundo cumpria os requisitos estipulados pelo Aviso e pela legislação aplicável, sobre o qual, em 12.08.2023, recaiu despacho de aprovação do Conselho Diretivo do Instituto.

192. Pelo Despacho n.º 90/2023/SEH, de 29.09, da Secretária de Estado da Habitação, o IHRU foi autorizado a realizar despesa no âmbito do contrato de financiamento do projeto referente à reabilitação e reconversão do imóvel.

habitação de custos controlados (Portaria n.º 65/2019, de 19.02, na redação atual) ou de programas municipais.

193. Em 20.02.2024[101], foi celebrado o contrato de empréstimo designado "*Programa de Recuperação e Resiliência -Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis*", entre o IHRU e o Subfundo, com objetivo de financiar a realização da "*Empreitada de Conceção e Construção da Operação de Reabilitação Urbana das Antigas Instalações do Quartel da GNR do Cabeço da Bola*", a concluir até 31.03.2026 [cfr. cláusulas 1.ª e alínea a) da cláusula 12.ª do contrato de financiamento].

194. O montante do apoio contratualizado foi de 43 504 925,50 €, acrescido de 3 121 091,01 €, referente ao IVA não dedutível incorrido ou a incorrer[102], totalizando 46 626 017,41 €, tendo ficado, igualmente, estipulado que a componente de capitais próprios ascenderia a 4 203 277,03 € (3 921 914,50 € + 281 362,53 €, referente a IVA), como se sintetiza seguidamente (cfr. n.º 1 da Cláusula 4.ª do contrato de financiamento e Ficha do Projeto de Investimento anexa ao contrato):

Quadro 11 - Valor do projeto em contrato/ficha de investimento

	Valor sem IVA	IVA	Valor com IVA
Empréstimo	43 504 925,50 €	3 121 091,91 €	46 626 017,41 €
Capitais próprios	3 921 914,50 €	281 362,53 €	4 203 277,03 €
Investimento total em habitação	**47 426 840,00 €**	**3 402 454,44 €**	**50 829 294,44 €**

Fonte: Ficha de investimento do contrato de financiamento

195. O contrato previa a libertação do empréstimo em quatro tranches de 25% do respetivo valor global, cada uma das quais com um prazo de pagamento até 30 anos, incluindo 4 anos de carência, seguidos de 26 anos de pagamentos.

196. A primeira tranche correspondia a um adiantamento e as subsequentes eram libertadas mediante pedido do Subfundo acompanhado dos documentos comprovativos da despesa efetuada e do respetivo pagamento, ficando a libertação da tranche condicionada à demonstração da execução dos trabalhos de valor não inferior a 80% do acumulado das tranches anteriores.

197. A 29.10.2024, a Fundiestamo submeteu ao IHRU o pedido de pagamento da primeira tranche do empréstimo, correspondente a 25% do valor do empréstimo, o qual foi despachado favoravelmente em 08.11.2024 (cfr. PUF 70706, de 06.11.2024).

198. Não obstante, a 18.11.2024, o IHRU pediu esclarecimentos sobre o prazo da empreitada, dado que o auto de consignação indicava um prazo superior (942 dias) ao constante do Aviso que, por seu turno, fixava a data de 31.03.2026, para o respetivo termo (cfr. n.º 2.2 do Aviso).

199. A 19.11.2024, a Fundiestamo esclareceu que, em 08.11.2024, tinha aprovado um plano de trabalhos retificado com a redução do prazo global da empreitada em 113 dias, o que resultou no termo previsível da obra a 31.03.2026 (cfr. resposta enviada via plataforma eletrónica do IHRU).

200. Esta tranche de adiantamento, no montante de 11 656 504,35 €, foi paga a 26.11.2024, tendo sido retido imposto de selo no valor de 69 939,03 €, o que resultou num valor efetivamente transferido de 11 586 565,32 €[103].

[101] Após revogação, na mesma data, de um primeiro contrato por "lapso no termo de autenticação".
[102] Nos termos do n.º 18 do artigo 8.º da LOE2023.
[103] Comprovativo de operação emitido pelo IGCP com data de movimento de 25.11.2024 e data valor 26.11.2024, do montante de 11 586 565,32 € do ordenante IHRU para o beneficiário Fundiestamo.

201. Parte da segunda tranche de financiamento foi recebida em 30.12.2025, pelo Subfundo, no montante de 9 917 277,89 €, com a dedução do respetivo imposto, como se menciona no Relatório e Contas do CPA Cabeço da Bola, do ano de 2025,

202. A 20.02.2025, a Fundiestamo comunicou ao IHRU a redução do número de fogos do projeto, de 225 para 223, tendo formalizado tal alteração mediante o preenchimento de novo formulário de candidatura com um montante total para o investimento relativo aos fogos de 47 109 737 €, correspondentes a uma redução de 317 103,00 € em relação ao valor inicial.

203. De acordo com o Relatório e Contas do CPA Cabeço da Bola, do ano de 2025, este pedido foi aprovado pelo IHRU em 09.01.2026 e, em consequência o montante do financiamento PRR foi revisto para 46 273 262,34 €.

IV. JUSTIFICAÇÕES E ALEGAÇÕES APRESENTADAS

204. Dos esclarecimentos e justificações prestadas pela **Estamo** ao TdC[104] salientam-se os seguintes:

i. Relativamente à posição da Parpública (acionista única da Estamo) sobre a aquisição de UP no CPA Cabeço da Bola, mediante a transmissão da propriedade do imóvel para o Subfundo que, em maio de 2022, a Parpública transmitiu, por um lado, que não se pronunciava sobre a participação no fundo de investimento *porque a integração decorre de um imperativo legal* e, por outro lado, *"não ser necessário submeter a operação de aquisição das UP a visto prévio do TdC, a qual carece de fundamentação lógica e jurídica".*

ii. Ainda sobre a mesma aquisição de UP, que apesar de o Presidente do Conselho de Administração da Estamo[105] ter considerado em 30.05.2022 que *"a análise conjugada do disposto nos n.ºs 46.º, n.º 1, alínea b) ("outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa"), 47.º, n.º 1, alínea a) (exclusão do visto prévio para as empresas do setor empresarial do Estado nas aquisições patrimoniais conquanto de valor inferior a 5M€) e artigo 5.º, n.º 1, alínea c) que remete para o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, havia existido unanimidade no entendimento que a operação poderia estar sujeita ao referido visto, pelo que em face das referidas dúvidas jurídicas que se levantavam e para acautelar irregularidades futuras faria sentido obter o entendimento daquele órgão jurisdicional previamente à assunção de qualquer compromisso firme" (...).*

iii. Sobre a dívida do Estado pela ocupação do imóvel, que até 30.07.2025 a mesma não tinha sido saldada e que encetou diversas diligências para obter o pagamento do montante de 1 384 801,32 €, relativo à dívida da GNR fundamentada nas compensações vencidas (1 271 860,99 €) e dos juros de mora aplicados (112 940,33 €), pela ocupação do imóvel sito na Rua Jacinto Marto e Largo Cabeço da Bola, nomeadamente dirigindo diversos ofícios à DGTF.

205. Nos esclarecimentos e justificações prestados pelo **IHRU** ao TdC[106] foi transmitido, nomeadamente, que:

[104] Cfr ofícios registados nesta Direção-Geral com os n.ºs 2954/2025, de 28.03, 3388/2025, de 09.04, 3643/2025, de 15.04, 3891, de 21.04, 4072/2025, de 24.04, 6738/2025, de 30.07 e 6904/2025, de 30.07.
[105] À data, presidido por J....
[106] Cfr. ofícios registados nesta Direção-Geral com os n.ºs 3385/2025, de 09.04, 3551/2025, de 14.04, 3889, de 17.04, 4654/2025, de 13.05, 5269/2025, de 03.06, e 6934/2025, de 07.08.

i. Relativamente ao instrumento financeiro escolhido (constituição de Sufundo e participação no respetivo capital) que a expressão *«significativa alavancagem dos montantes investidos»*, utilizada em documento do Instituto *foi empregue de forma empírica, baseada no conhecimento adquirido do IHRU, I.P. (...) por forma a traduzir, (...) uma forma de potencializar a rentabilidade dos projetos, permitindo a realização de operações de montantes superiores aos capitais investidos.*

Com efeito, a referida terminologia foi utilizada por forma a traduzir a alocação de 11,9M€ de fundos do IHRU, I.P., para a concretização de um investimento estimado de 64,0M€, montante que teoricamente seria necessário o IHRU, I.P. a despender no caso da promoção direta deste projeto".

ii. Quanto às razões para não ter sido realizado o aumento de capital em 2023, que o *"Regulamento de Gestão do Fundo impunha que: a composição do património do Fundo, através dos respetivos Subfundos, deve obedecer, quer às normas legais previstas no RGOIC, quer ao previsto no Regulamento CMVM n.º 2/2015, designadamente, o valor dos imóveis de cada Subfundo não pode representar menos de dois terços do ativo total do Subfundo em causa".*

Para que fossem cumpridos os normativos legais em vigor, a Fundiestamo informou o IHRU, que *"só poderia ser realizado um aumento de capital de 5,6M€, montante esse que permitia que os ativos imobiliários representassem cerca de 67% do ativo total do Subfundo.*

O IHRU, I.P., perante estes novos dados, para compatibilizar a autorização Tutelar constante do Despacho 278/2022/MF com esta restrição regulamenta (...) determinou o pagamento da subscrição de capital do Subfundo no montante de 5,6M€.

O pagamento foi efetuado pelo Instituto, *"no dia 27.12.2023 (data-limite para autorização de pagamentos naquele exercício, segundo o DLEO n.º 10/2023, de 8 de fevereiro), mas devolvido pela Fundiestamo a 29.12.2023, pois, tendo em conta a proximidade do fim do exercício económico, não foi possível àquela entidade concretizar toda a exigível tramitação administrativa para a a realização do aumento de capital em causa".*

iii. Sobre o depósito das UP na conta domiciliada junto do Banco Invest, S.A., que decorreu da circunstância de o Instituto *"já ter uma conta domiciliada"* naquele Banco, tendo considerado que *"a opção poderia ser utilizar esta conta para domiciliar as Unidades de Participação no Subfundo Cabeço da Bola".*

Contudo, (...) reconsiderou e optou por abrir uma nova conta de ativos financeiros na CGD (...) específica para este fim e sem quaisquer encargos.

A transferência efetuada pelo IHRU, I.P. para a constituição da sua participação no Subfundo Cabeço da Bola, no montante de 2,3M€, foi efetuada para a conta indicada para o efeito pela Fundiestamo (...).

Não houve qualquer movimento bancário para o Banco Invest, S.A., nem foram suportados pelo IHRU, I.P. quaisquer custos ou comissões relativas a esta operação."

iv. No que respeitou à sua intervenção no projeto de reabilitação e reconversão do imóvel, mais concretamente enquanto participante do Subfundo constituído com aquela finalidade e, em simultâneo, na qualidade de beneficiário intermediário do financiamento PRR (empréstimo) para execução do projeto, considerou que não intervinha no projeto *"numa dupla qualidade, muito menos enquanto beneficiário intermediário e de beneficiário final. Com efeito, se assim fosse, teria celebrado um contrato de empréstimo consigo mesmo, o que não aconteceu.".*

O IHRU, IP considerou que, juridicamente, estavam em causa *"duas entidades diferentes o Subfundo Cabeço da Bola, do FNRE, cuja representação é assegurada pela FundiEstamo – Sociedade Gestora de Organismos de Investimento Coletivo, S.A., e o IHRU, I.P.".*

No que respeita ao cumprimento do princípio da segregação de funções, entendeu ter sido assegurada a segregação de funções, considerando que *a "unidade orgânica responsável pela análise das candidaturas a Direção de Programas de Apoio à Habitação não tem competências na gestão ou supervisão dos ativos financeiros subscritos pelo IHRU e, por conseguinte, não tem contacto com a informação relativa à participação do IHRU, I.P. em fundos ou subfundos de investimento.*"

O Instituto referiu, ainda, que *"o Subfundo Cabeço da Bola é a única entidade desta natureza candidatada, não tendo sido definidos preceitos de análise quanto às entidades que participam no subfundo."*

Neste âmbito, anexou uma informação interna[107] que, em seu entender, ilustra *"uma situação similar, que conclui pela não existência de conflito de interesses atenta a missão do IHRU, I.P. enquanto entidade pública promotora da política nacional de habitação."*

Cabe referir que, na referida informação, que não se encontra despachada, foi entendido que *"não se está perante a sobreposição de interesses privados por interesses públicos, mas o exercício legítimo de atribuições que lhe foram cometidos através da sua lei orgânica. (...) entende-se que, mesmo que venha a assumir a posição de participante do subfundo «Imomadalena», o IHRU não irá deter qualquer poder de gestão sobre o respetivo subfundo, cuja função cabe à Fundiestamo nos termos do aludido Regulamento de Gestão FNRE, nem da decisão sobre contratação de empréstimos para efeitos de reabilitação do imóvel que compõe o património do subfundo, uma vez que a mesma não se encontra sujeita a aprovação prévia em assembleia de participantes. (...)*

Não obstante o exposto, e conforme recomendado pela EMRP, no âmbito da Orientação Técnica (OT 12/2023) sobre Mitigação do risco de conflito de interesses – Beneficiários do PRR n.º 02/2023 – Procedimentos no âmbito da Gestão do Risco de Fraude e Corrupção, adotou e implementou um conjunto de procedimentos, que fazem parte do seu sistema de controlo (SCI), de forma a prevenir, detetar, monitorizar e corrigir irregularidades, tendo em vista a prevenção de fraude, de corrupção, de conflitos de interesses e de duplo financiamento que assegure o princípio da boa gestão e salvaguarde os interesses financeiros da EU (...)."

Na mesma informação foi sugerido *"solicitar [à EMRP], a confirmação e anuência desta entidade para a conformidade deste entendimento".*

v. Relativamente às diferenças entre os montantes constantes no contrato de empréstimo celebrado entre o Subfundo e o IHRU (43 717 757,00 €, sem IVA incluído) e no contrato de empreitada (48 001 756,89 € sem IVA incluído), informou que *"o valor constante do Contrato de Empréstimo relativo às despesas com Empreitada, resulta da informação disponibilizada pela entidade, em sede de submissão da candidatura, realizada a 2023-06-30 e análise subsequente. Salienta-se que o investimento RE-C02-i05 – Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis estabelece que «Não são elegíveis para financiamento com verbas PRR (...) Os custos com áreas que, ainda que integrem o projeto da solução habitacional, se destinem a fins não associados à habitação». O projeto do Cabeço da Bola inclui várias áreas não habitacionais, pelo que não poderia ser candidatado o valor total do contrato de Conceção-Construção.*

[107] Cfr. Informação n.º INT.IHRU/2023/18718, produzida, em 02.10.2023, pelo Departamento de Contratação, Garantias e Consultoria (DCGC), anexa ao correio eletrónico de 07.08.2025, do Coordenador do Gabinete de Auditoria Interna do IHRU, I.P., com o n.º de registo MAIL_006934_2025_DFCARF_E.EML.

Em sede de gestão do processo, e nomeadamente no que respeita à libertação das tranches, os contratos de prestações de serviços e de empreitada a financiar, bem como os respetivos comprovativos de despesa, serão analisados para aferir a parte da despesa elegível, por regra, em função da proporção das áreas habitacionais. A 2.ª tranche e as tranches subsequentes serão libertadas em função do montante de despesa elegível comprovada e verificada pelos serviços do DPAH".

vi. Considerando que o projeto a financiar pelo empréstimo PRR tinha por finalidade a disponibilização de habitação para arrendamento acessível e que a operação urbanística contemplava a construção de edifícios com outros usos, o IHRU foi questionado sobre os procedimentos adotados para controlar e distinguir a despesa inerente àquela finalidade da demais. O Instituto respondeu que, através da Informação n.º INT.IHRU/2025/13455, de 20.07.2025, sobre a qual recaiu despacho de aprovação do Presidente do Conselho Diretivo, foram superiormente aprovados *"os critérios técnicos de cálculo dos valores de referência, áreas elegíveis e percentagens de despesa elegível",* para estabelecer "*os limites máximos de financiamento das candidaturas, em função das diversas tipologias de intervenção, com objetivo de assegurar coerência e uniformidade na análise das candidaturas; • racionalidade económica na apreciação dos investimentos propostos; • transparência e fundamentação técnica dos pareceres emitidos.*

vii. Naquela informação ficou expresso que no âmbito dos investimentos PRR Habitação C02-i05, como era o caso do "Cabeço da Bola, "*os custos com áreas não habitacionais não são elegíveis para financiamento com verbas do PRR, mesmo que integrem o projeto da solução habitacional ou de alojamento*" e mais concretamente no "*Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis (RE-C02-i05) não são elegíveis para financiamento com verbas do PRR os custos com áreas que, mesmo integrando o projeto da solução habitacional, se destinem a fins não associados à habitação.*"

Mediante a proposta apresentada naquela informação, ficou aprovado que:

Para ultrapassar as dificuldades em aferir a parcela das despesas elegíveis relativa às áreas habitacionais, "*quando não explicitamente repartida nos contratos de empreitada ou prestações de serviços conexas, (...) o respetivo montante seja calculado com base na parcela total das despesas elegíveis proporcional àquelas áreas*". E que

"*Sempre que os contratos ou faturas a financiar não apresentem divisão das despesas por tipo de área e incidam sobre áreas habitacionais (elegíveis) e não habitacionais (não elegíveis), seja estabelecida uma percentagem de elegibilidade igual à percentagem de área bruta habitacional, determinada de acordo com as definições do regime de habitação de custos controlados, através da ficha normalizada para esse efeito*"

206. Nos esclarecimentos e justificações prestados pela **Fundiestamo** TdC[108] foi afirmado, nomeadamente que:

i. Quanto à alteração da estrutura de capital e dos Participantes autorizados pela CMVM, foi *"fruto de novas orientações estratégicas entretanto definidas pela Tutela, no final de agosto, e tendo em consideração os requisitos constantes do aviso do PRR com o n.º 01/CO2-iO5 Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis de que o FNRE é destinatário foi definido que o Cabeço da Bola passará a contar com dois participantes (Estamo, S.A. e o IHRU, IP). Aquela alteração "é uma circunstância nova" e a Fundiestamo, S.A. foi avisada no final de agosto.*

[108] Cfr. ofícios registados nesta Direção-Geral com os n.ºs 3926/2025, de 22.04, 4489/2025, de 07.05, 6603/2025, de 25.07, 6623/2025, de 25.07, e 6975/2025, de 08.09.

ii. Sobre a alteração à composição do capital do Subfundo, a Fundiestamo esclareceu que considerando os rácios e limites legais referidos no Regulamento da CMVM n.º 7/2023, quanto ao valor dos ativos imobiliários que não pode representar menos de dois terços do seu ativo total, "*o Conselho de Administração da CMVM deferiu, nos termos do n.º 8, do artigo 19.º do respetivo Regulamento do Regime de Gestão de Ativos, o pedido apresentado, pela Fundiestamo, S.A., para que o CPA pudesse deter, até* ***31.01.2026****, uma estrutura patrimonial distinta à que se encontra prevista na alínea a), do n.º 1 do artigo 19.º, aplicável por remissão da alínea a), do n.º 1 do artigo 21.º, ambos do RRGA.*"

Acrescentou que "*A verificação e o controlo do cumprimento dos rácios definidos no referido Regulamento constituem, para a Fundiestamo, uma obrigação inerente ao princípio da boa gestão e diligência profissional. Neste sentido, tendo antecipadamente detetado, através de projeções internas, um cenário de incumprimento, a Fundiestamo solicitou em tempo oportuno à CMVM a respetiva autorização para a adoção de uma estrutura patrimonial distinta, o que veio a ser autorizado nos termos legais, com efeitos até 31 de janeiro de 2026.*" E que "*A Fundiestamo monitoriza de forma contínua a evolução dos rácios em causa, nesse sentido, caso se venha a verificar, durante este acompanhamento, que os rácios se manterão em incumprimento após 31 de janeiro de 2026, a Fundiestamo compromete-se, como já fez anteriormente, a solicitar tempestivamente uma nova autorização à CMVM por mais 6 meses, nos termos previstos no RRGA. Mais se informa que, a Fundiestamo estima poder apurar valores mais aproximados da realidade no mês de novembro de 2025, momento a partir do qual poderá, caso se justifique, formalizar novo pedido de exceção junto da CMVM."*

iii. Quanto à redução do número e configuração dos fogos habitacionais a construir com financiamento do PRR, informou ter efetuado *"um reajuste da candidatura junto do IHRU (enquanto entidade responsável pela gestão do financiamento PRR) resultante do projeto de licenciamento entregue na CML.* Acrescentou que "*Aquando da aprovação do reajuste da candidatura por parte do IRHU será efetuado um aditamento ao contrato de financiamento PRR e, por conseguinte, serão informados os participantes do subfundo, que protestamos enviar, ao vosso cuidado, assim que disponível.*"

iv. Relativamente ao estorno de 1 537 419,67 €, concernente ao pagamento do montante dos primeiros quatro autos da empreitada de conceção-construção, *"após o pagamento pelo CPA Cabeço da Bola das primeiras quatro faturas da empreitada, verificou-se que a TECNORÉM – Engenharia e Construções, S.A., não havia ainda apresentado a garantia bancária/seguro de caução referida no Caderno de Encargos, tendo o CPA Cabeço da Bola, retido no pagamento da quinta fatura, os 5% da retenção dessa mesma fatura e das quatro anteriores (...)".* Com a formalização do seguro caução, pelo valor de 600 mil euros (5% de pagamentos efetuados até 12 M€), foi devolvido o total do valor retido.

207. Como atrás referido, as alegações apresentadas em sede de contraditório constam em anexo III a este relatório, sendo sintetizadas ou transcritas a propósito de cada observação contraditada, acompanhadas dos comentários que se consideraram pertinentes acerca das mesmas.

V. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

208. Atento o enquadramento jurídico constante do capítulo II e a factualidade apurada e identificada no capítulo III, apresentam-se as seguintes observações:

A. VICISSITUDES PRÉVIAS À CONSTITUIÇÃO DO SUBFUNDO

Integração do imóvel no FNRE

209. O Decreto-Lei n.º 94/2019, de 16.07, determinou a disponibilização do imóvel "Cabeço da Bola" para integração imediata no FNRE, mediante a criação de um Subfundo com aquele único ativo imobiliário, com vista à respetiva reabilitação e reconversão para fins, maioritariamente, de arrendamento habitacional acessível.

210. Não obstante, a transferência da propriedade do imóvel para o Subfundo apenas ocorreu em 28.11.2022, data em que aquele foi efetivamente constituído, tendo decorrido um período de cerca de três anos e quatro meses para se alcançar um resultado ao qual a lei quis, expressamente, imprimir celeridade. Esta dilação temporal ficou a dever-se a vários fatores infra detalhados.

i. Homologação (e revalidação) do PIP pela CML

211. O PIP, documento necessário para confirmar a viabilidade e a aptidão do imóvel para a mencionada finalidade (reabilitação e reconversão para fins de arrendamento habitacional acessível) e para instruir o pedido de autorização do Subfundo junto da CMVM, foi submetido pela sociedade gestora, Fundiestamo, à CML, em 07.02.2020, tendo sido homologado inicialmente por esta entidade somente em 31.07.2021.

212. Em 22.07.2022, a Fundiestamo solicitou uma primeira revalidação do PIP considerando, designadamente que, àquela data, ainda não se encontrava constituído o Subfundo, nem o imóvel se encontrava desocupado pela CML.

213. Posteriormente, em 05.06.2023, a Fundiestamo requereu uma segunda revalidação do PIP, com fundamento na permanência da ocupação do imóvel pelo Município de Lisboa, tendo, em 23.11.2023, por despacho da Vereadora D...[109] da CML, sido concedida, "*ponderado o interesse público da operação urbanística*"[110], esta segunda revalidação do PIP, a título excecional, uma vez que o n.º 6 do artigo 17.º do RJUE permite, apenas, uma única revalidação.

ii. Estrutura do Subfundo e composição do capital

214. A Estamo, proprietária do imóvel à data da entrada em vigor do mencionado Decreto-Lei, e a Fundiestamo, ao longo daquele período temporal, foram apresentando sucessivas soluções para a estrutura do Subfundo e para a composição do respetivo capital, designadamente em função do negócio delineado para a futura fase de exploração dos fogos habitacionais e dos edifícios a construir.

215. O Plano de Negócios desenhado para execução do projeto foi também sofrendo alterações, nomeadamente em função do período da obrigatoriedade de disponibilização dos fogos

[109] Por delegação e subdelegação de competências, nos termos do anexo I do Despacho n.º 229/P/2022, publicado no 2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1505, de 22.12.
[110] Cfr. Despacho inserto no Processo: 2873/EXP/2023.

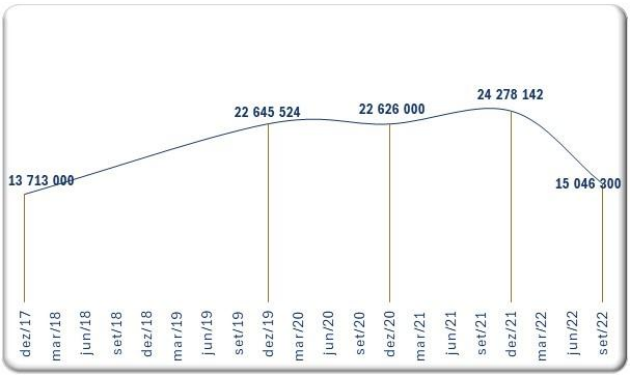
habitacionais para arrendamento acessível, impossibilitando a sua venda/arrendamento a preços de mercado antes do decurso do mesmo.

Tal como sublinhou a Fundiestamo, em sede de contraditório, "*(...) Importa salientar que a diferença entre os valores apurados decorre dos pressupostos considerados em cada avaliação: na primeira, assumia-se a afetação das habitações ao regime de arrendamento acessível por um período de 10 anos, enquanto na segunda se considera um prazo de 25 anos, em virtude da obrigação decorrente da contratação do financiamento PRR".*

Mais detalhou a Fundiestamo, na mesma sede, que "*As avaliações referidas foram solicitadas pela Estamo, com exceção da última, datada do mês de setembro de 2022, que foi solicitada pela Fundiestamo e atribuiu ao imóvel o valor de 15.046.300 euros (...). Antes desta avaliação, a Fundiestamo havia solicitado outra, em fevereiro de 2022, da qual resultou o valor de 20.039.571 € (...).*"

216. Da combinação destas várias condicionantes e na sequência de sucessivos relatórios de avaliação do imóvel solicitados pela Estamo (pontos 77 e 84), elaborados por peritos certificados, verifica-se que, desde dezembro de 2019, o valor da respetiva avaliação oscilou entre 22 645 524,00 € e 24 278 142,00 €, decaindo, abruptamente, em 9 meses (entre janeiro e setembro de 2022), mais de 9 M€, para o montante final atribuído ao imóvel aquando da sua integração no Subfundo (15 046 300,00 €). Inferior a esse montante, só o verificado na avaliação de dezembro de 2017, que se cifrou nos 13 713 000,00 €, conforme ilustra o gráfico seguinte:

Gráfico 2 - Evolução do valor do imóvel, até à constituição do Subfundo



Fonte: Relatórios de Avaliação dos imóveis (JLL/2017, PVW/2019, GAREN/2020, PVW/2021, REV/2022)

217. No próprio pedido de autorização de constituição do Subfundo, submetido pela Fundiestamo à CMVM e deferido em 31.03.2022, a estrutura e a composição do capital do CPA apresentadas (a Estamo subscrever a totalidade das UP, no montante de 38 039 571,00 €) diferem daquelas com que o mesmo veio efetivamente a ser constituído, em 28.11.2022 (subscrição das UP (entrega do imóvel), pela Estamo e pelo IHRU (em numerário). Somente mais tarde, em 12.09.2022, é que foi dado conhecimento à CMVM da configuração (final) do Subfundo de acordo com as subscrições iniciais, de facto, realizadas, tendo havido um "aproveitamento" da autorização inicialmente concedida, por parte da supervisora.

iii. Ocupação do imóvel pelo Município de Lisboa

218. Outro aspeto condicionante da constituição do Subfundo consistiu na ocupação do imóvel pelo Município de Lisboa para fins sociais (acolhimento de pessoas sem-abrigo e instalação de associação cultural) que teve início em 11.03.2021.

219. Nos termos da alínea b) do n.º 1 e das alíneas b) e c) do ponto 3.2 do Regulamento FNRE, e do artigo 209.º do RGOIC (e atualmente do artigo 226.º do RGA), os imóveis que integrem o ativo de um fundo (ou subfundo) devem encontrar-se livres de ónus e encargos e, preferencialmente, livres e disponíveis na sua totalidade.

220. Naquela data (11.03.2021), a GNR, então detentora, ainda, da posse do imóvel, através de auto de entrega, cedeu-o, temporariamente e a título precário, ao Município de Lisboa cuja ocupação se prolongou até março de 2024, data posterior à da própria constituição do Subfundo (28.11.2022), colocando mesmo em risco o início da operação urbanística.

A este propósito salienta-se uma situação de **eventual conflito de interesses**:

221. Na outorga daquele auto de entrega interveio, em representação do Município de Lisboa, A..., à época Diretor da Direção Municipal de Gestão Patrimonial do Município de Lisboa, e que a partir de 30.06.2022 passou a exercer o cargo de Presidente do Conselho de Administração[111] com funções executivas na Estamo (cfr. Deliberação Social Unânime por Escrito, daquela data).

222. O exercício destes cargos nas entidades com intervenção simultânea na posse do imóvel era suscetível de colocar em causa o respeito pelo princípio da imparcialidade a que se encontram sujeitos os titulares de cargos públicos, incluindo o cargo de Presidente do Conselho de Administração de uma empresa pública, no exercício da sua atividade, nos termos, designadamente do artigo 9.º do Código do Procedimento Administrativo, especificamente no que respeita à tomada de decisões respeitantes a situações que envolvessem o Município de Lisboa.

223. Acresce que, nesta questão em particular, os interesses das entidades em causa, por um lado, a Estamo, e, por outro, o Município de Lisboa, eram conflituantes, uma vez que à Estamo incumbia providenciar pelo cumprimento, no mais curto espaço de tempo, da determinação legal de integração do imóvel no FNRE, e ao Município de Lisboa interessava prolongar a ocupação do imóvel, o que obstava à concretização daquele objetivo. Contudo, não foram recolhidas evidências de uma atuação parcial, embora a situação apurada possa consubstanciar um risco de conflito de interesses prejudicial para o interesse público.

Em sede de contraditório, A... alegou que não ocorreu sucessão (como se indicou no relato) nos cargos, pois após ter exercido o cargo de Diretor Municipal de Gestão Patrimonial do Município de Lisboa, entre 2015 e 2020, foi, durante 14 meses, Diretor Municipal de Economia e Desenvolvimento Urbano do Município de Almada e somente depois é que assumiu o cargo de Presidente do Conselho de Administração da Estamo.

Acrescentou que apenas representou o Município de Lisboa no auto de entrega do imóvel e que a decisão de aí instalar a Unidade de Apoio aos Sem Abrigo foi do "*Executivo Municipal e do seu Presidente*".

Concluiu que, da sua parte, não se verificou exercício sucessivo dos cargos e que não existiu qualquer risco ético nem conflito de interesses com eventual prejuízo para o interesse público, tendo, ao invés,

[111] Funções que cessou em 27.08.2025 (Deliberação Social da Parpública, de 30.06.2025).

na presidência da Estamo, atuado de forma "*zelosa, diligente, a cada momento orientada para a concreta satisfação do interesse público prevalecente, e sempre no respeito pelas normas legais e regulamentares aplicáveis*."

Sobre os cargos exercidos, refira-se que o alegante, após o desempenho de cargo dirigente no Município de Lisboa, foi nomeado Diretor Municipal de Economia, Inovação e Comunicação do Município de Almada, em 07.01.2022, com efeitos reportados a 03.12.2021 (cfr. Aviso n.º 407/2022), tendo cessado funções em 30.06.2022 (cfr. Aviso n.º 13470/2022), pelo que o período de exercício deste cargo foi de cerca de 7 meses e não 14, como alegou.

Apesar de não ter havido um exercício sucessivo dos cargos, houve proximidade temporal e estando em causa interesses conflituantes por parte das entidades intervenientes (por um lado a Estamo e por outro o Município de Lisboa, como explicitado *supra*) considera-se que a situação era suscetível de configurar um potencial risco ético, atento o disposto, designadamente, no Código de Ética e Conduta aprovado pelo CA da Estamo, em 13.12.2022, em especial no seu ponto 2.3. da alínea H, conjugado com o n.º4 do artigo 13.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09.12 (embora, também como referido *supra*, não tenha sido identificada qualquer evidência de atuação parcial.

iv. Contabilização da operação de aquisição de UP

224. A própria contabilização da operação de aquisição das UP pela Estamo, por contrapartida da transmissão da propriedade do imóvel para o Subfundo, suscitou-lhe algumas dúvidas.

225. De modo a acomodar toda a operação de aquisição das UP na sua contabilidade, a Estamo procedeu à movimentação contabilista em ambas as perspetivas: patrimonial e orçamental.

226. Relativamente à primeira, nomeadamente quanto aos registos no Balanço, a operação não implicou alteração do seu montante total, uma vez que ambas as contas movimentadas se encontravam na coluna do Ativo[112], pelo mesmo montante[113], como se representa no quadro seguinte.

[112] De onde resulta uma diminuição do valor da conta de *Inventários* (pela saída do imóvel), e um aumento do montante da conta de *Investimentos Financeiros* (pela aquisição de UP). Como refere a UTAM *"(...) há apenas uma alteração da composição do património, não do valor do mesmo. (...) Como tal, não há prejuízo para o equilíbrio das contas públicas*" (Vide Informação n.º 33/2022, de 04.11, da UTAM, págs. 7 e 8, referente à segunda alteração ao Plano de Atividades e Orçamento da Estamo).

[113] Ainda que, no **mapa da Demonstração de Resultados**, do registo da denominada "*venda*" do imóvel, tenha resultado uma "*mais-valia*" no montante de 6 114 066,51 €, pelo facto de o imóvel se encontrar registado pelo valor contabilístico líquido de 8 932 233,49 €, ou seja, inferior ao valor da denominada "venda". Quanto ao **mapa de Fluxos Financeiros** da entidade, o mesmo não foi objeto de registos, atendendo a que se tratava de uma operação sem qualquer fluxo financeiro.

Quadro 12 - Representação da movimentação contabilística no Balanço

Balanço			
Ativo			**Capital do Fundo**
Ativo Não corrente			
Investimentos Finan	15 046 300		
Ativo Corrente			**Total do Capital do Fundo**
Inventários	15 046 300		
			Passivo
			Total do Passivo
Total do Ativo Líquido			**Total do Capital do Fundo e Passivo**

227. Quanto à perspetiva orçamental, a Estamo, face às dúvidas que tinha, em junho de 2022, comunicou à Fundiestamo[114] que se encontrava a aguardar orientações da DGO sobre o registo da operação.

228. Em sequência e considerando que o SNC-AP se aplica à Estamo, na operação em causa, a empresa teve de proceder ao lançamento das operações de execução orçamental, quer a débito, quer a crédito[115], encontrando-se definidas as regras dos respetivos lançamentos, quanto às fases da receita e da despesa, na Norma de Contabilidade Pública 26 (NCP-26).

229. Contabilisticamente, a receita proveniente da transmissão do imóvel para o Subfundo tinha como única finalidade fazer face à despesa resultante da aquisição de UP, considerando-se, desta forma, uma "*receita consignada*", ou seja, como "*aquela que, a título excecional e por determinação legal é afeta a despesas pré-determinadas*" [116], não podendo ser utilizada para qualquer outro fim.

230. O registo da receita deveria ter sido efetuado de forma direta e correlacionada com a despesa que lhe está adstrita, designadamente até por uma questão de transparência, sem interferir nos saldos das contas com outras classificações económicas.

231. Apesar das normas respeitantes à Receita serem mais flexíveis do que as da Despesa, qualquer receita só pode ser cobrada desde que seja legal, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja classificada, não havendo, no entanto, limites para a sua liquidação e cobrança[117].

232. No domínio da Despesa, as regras são mais restritas, atendendo a que "*Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que (...) b) Disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa*"[118], e ainda que "*O cabimento não pode exceder a dotação disponível, assim como o compromisso não pode exceder o respetivo cabimento.*"[119]

---

[114] Cfr. ofício da Estamo com a referência EST-S01458-202206, de 07.06.2022.

[115] Cfr. parágrafo 37 da NCP-26 "*A Contabilidade orçamental é processada de acordo com o método das partidas dobradas, sendo para o efeito considerada a seguinte classe de contas que permitirá registar: a elaboração do orçamento, as alterações, a execução e o encerramento da contabilidade orçamental. (...)*"

[116] Cfr. *Glossário de termos de Finanças* - Conselho de Finanças Públicas. O conceito ora descrito, encontra-se previsto no artigo 16.º, n.º 2, alínea f), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, com as alterações introduzidas pelas Leis 2/2018, de 29.01, 37/2018, de 07.08, 41/2020, de 18.08 e 10-B/2022, de 28.04.

[117] Vide artigo 52.º, n.ºs 1 e 2 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29.01, 37/2018, de 07.08, 41/2020, de 18.08, e 10-B/2022, de 28.04.

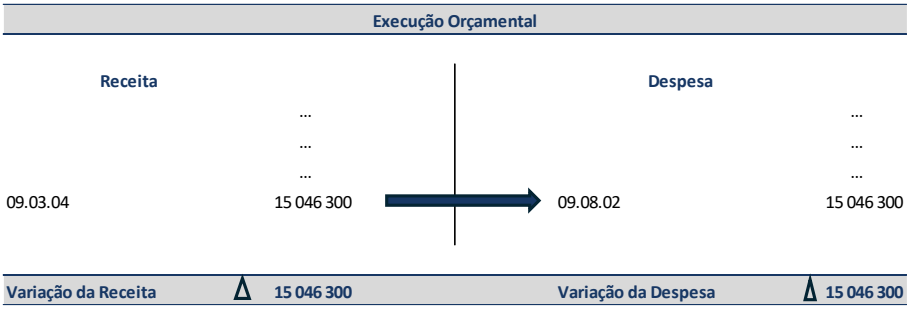
[118] Nos termos do n.º 3 do art.º 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

[119] Nos termos do parágrafo 5 da NCP-26.

233. Tendo presente que esta aquisição não estava prevista, em 2022, era mandatório que a Estamo procedesse a uma alteração orçamental, o que veio a acontecer.

234. No caso em apreço, como os montantes globais da receita e da despesa iriam aumentar pelo mesmo valor, a alteração orçamental a que a Estamo deveria ter procedido seria do tipo *modificativa*, por *crédito especial*[120], de igual montante, como se ilustra no quadro seguinte.

Quadro 13 - Representação da movimentação da alteração orçamental modificativa (créditos especiais)



235. No entanto, não foram estes os procedimentos adotados pela Estamo.

236. O quadro infra ilustra a representação da movimentação efetuada pela Estamo que, na parte da execução da receita, foi incrementada no montante definido para o imóvel e, na parte da despesa, foi descabimentado e descativado[121] um conjunto de rubricas orçamentais, no valor global estritamente necessário para adquirir as UP, o qual foi inscrito na conta com a CE 09.08.02 para aquela aquisição, mantendo-se inalterável a variação da despesa.

[120] Quanto à tipologia, a alteração orçamental pode ser modificativa ou permutativa. A *modificativa*, consiste na inscrição de uma nova natureza de receita ou de despesa ou alteração da qual resulta o aumento do montante global de receita, de despesa ou de ambas, face ao orçamento que esteja em vigor. Já a *permutativa*, procede à alteração da composição do orçamento da receia ou da despesa da entidade, mantendo constante o seu montante global.
Assim, nos termos do parágrafo 3 da NCP-26, a alteração orçamental pode ser:
a. De inscrição ou reforço – inscrição de uma nova natureza da receita ou de despesa não prevista no orçamento ou o incremento da previsão da receita ou da dotação da despesa
b. De anulação ou diminuição – extinção de uma natureza de receita ou despesa prevista no orçamento que não terá execução orçamental ou a redução de uma previsão de receita ou dotação da despesa.
c. Por **crédito especial** – incremento do orçamento de despesa com compensação no aumento da receita cobrada (simultaneamente aumento da receita e da despesa).

[121] De acordo com o Conselho de Finanças Públicas "*Uma cativação ou utilização condicionada das dotações orçamentais corresponde a uma retenção de uma parte da despesa orçamentada nos serviços e organismos da administração central, com o objetivo adequar a execução da despesa às reais necessidades e assegurar a existência de uma margem que permita suprir riscos e necessidades no decurso da execução orçamental. Essa retenção é determinada inicialmente na Lei do OE e adicionalmente no Decreto-Lei de Execução Orçamental.*"

Quadro 14 - Representação da movimentação da alteração orçamental permutativa, efetuada pela Estamo

Execução Orçamental				
Receita			**Despesa**	
	...		descativação	-...
	...		descabimentação	-...
	...			-...
			Total da descabimentação/ descativação	-15 046 300
09.03.04	15 046 300			
			09.08.02	15 046 300
Variação da Receita	**Δ 15 046 300**		**Variação da Despesa**	**0**

237. Apesar de ter demonstrado preocupação e solicitado orientação à DGO de modo a registar as operações inerentes da contabilidade orçamental, a opção utilizada pela Estamo foi, aparentemente, a menos previsível, não tendo sido sugerida nas respostas obtidas ao pedido de orientações[122].

238. Estando em causa uma operação cuja receita (proveniente do valor do imóvel transmitido) está legalmente definida para realizar, a título excecional, uma determinada despesa, o tratamento contabilístico deveria ser o mais direto e inequívoco, para que não suscitasse a dúvida de que a despesa viesse a ser paga com outras verbas, que não as provenientes daquela receita.

239. As dúvidas da Estamo prendiam-se, ainda, com o procedimento a adotar para a necessária alteração orçamental, de forma a "*(...) assegurar que, previamente à realização da operação, a previsão de receita e dotações de despesa em causa se encontrem devidamente inscritas no Orçamento da mesma.*"[123]. A Estamo providenciou no sentido de obter autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças, para o reforço da dotação disponível de ativos financeiros (15 046 300,00 €), por contrapartida, por um lado, do descativo total de aquisição de bens e serviços e de outras despesas correntes, e, por outro, de uma alteração orçamental (como referido no ponto 109).

240. Com o propósito de justificar a possibilidade de dispor das verbas inicialmente inscritas noutras contas, esclareceu a Estamo[124] que "*A transferência da dotação disponível do agrupamento 07 – Investimento, no montante de 8 067 877 € para o agrupamento 09 – Ativos Financeiros foi possível tendo em conta que a ESTAMO não iria executar em 2022 os projetos e empreitadas previstas no Orçamento*", e que "*Relativamente ao montante do agrupamento 11, a transferência de dotação disponível foi possível dado que o orçamento e plano de 2022 previa um valor de dividendos superior ao que foi aprovado em Assembleia Geral pelo acionista*".

241. Contudo, já em agosto de 2022, o Diretor da Direção de Serviços de Apoio Funcional aos Sistemas Orçamentais[125], da DGO, tinha sugerido que "*Apenas a título de reflexão: estando em causa uma receita consignada à aquisição de unidades de participação, parece que seria adequado pensar num*

[122] Nomeadamente através do ofício n.º 263/DEL03/DEL03/2022, de 25.10.2022. De referir, contudo, que o Despacho n.º 619/2022/SEO, de 25.11.2022, o qual autoriza aqueles movimentos contabilísticos, teve em consideração *"(...) o pedido de alteração orçamental da ESTAMO (...) e a análise constante da informação da DGO P7410/2022 (...)*".

[123] Cfr. ofício n.º 263/DEL03/DEL03/2022, de 25.10.2022, da DGO.

[124] Vide "*Descrição dos factos ocorridos com as operações orçamentais de reforço da rubrica de classificação económica D 09.08.02, cuja necessidade decorre da subscrição de UP's do Fundo de Investimento Imobiliário em Espécie.*", remetido pela Estamo com o registo E-6738/2025-DFCARF, de 31.07.

[125] Correio eletrónico de 29.08.2022, dirigido à Diretora de Serviços da 3.ª Delegação, disponibilizado durante o serviço externo, em 22.04.2025.

crédito especial. Contudo, incrementaria o nível de despesa global...". Referiu, ainda, que *"(...) em termos de execução orçamental, aplicar-se-iam apenas* (...)" as operações orçamentais da receita (CE 09.03.04) e da despesa (CE 09.08.02), pelo mesmo montante (15 046 300,00 €).

242. Da forma como a Estamo procedeu a estes registos (vide quadro anterior), a Receita executada teve uma variação positiva correspondente ao montante atribuído ao imóvel, a qual não foi acompanhada do lado da despesa. E, atendendo à descrição dos factos narrada pela Estamo, pode concluir-se que a despesa inerente à aquisição de UP não foi feita por conta da receita que lhe estava atribuída.

243. Vejamos: ao descabimentar e descativar outras rubricas orçamentais para acomodar a despesa da aquisição de UP significa que a mesma não foi satisfeita pela verba que lhe estava destinada (proveniente da receita do imóvel), mas pela utilização dos valores descabimentados e descativados. Logo, o montante registado na receita (proveniente da "venda" do imóvel) não terá sido utilizado para a aquisição de UP ora em análise.

244. Neste sentido, não tendo a Estamo assegurado a evidência da correlação entre a receita (consignada) e a despesa, e sido descabimentadas e descativadas as rubricas orçamentais da despesa, no montante de 15 046 300,00 €, o valor total orçamentado da despesa foi compensado nesse montante, sendo suscetível de se afirmar que desta operação contabilística pode ter resultado uma maior margem para a Estamo manter em equilíbrio a sua execução orçamental.

B. Após constituição do Subfundo

i. Aumento de capital

245. Estando previsto o aumento de capital para o ano de 2023, o IHRU apresentou uma proposta para integração parcial de saldo de gerência do ano de 2022, no montante de 3 800 000,00 € de receitas próprias para o orçamento de 2023[126]. Concomitantemente, em **15.09.2023**, a DGTF procedeu à transferência do montante acordado - 5 800 000,00 € - para o IHRU ficando na posse deste, e em condições de proceder ao aumento de capital, a totalidade dos 9 600 000,00 €, **em 2023**.

246. Em dezembro de 2023, o IHRU referiu que "*A realização da despesa 9,6 M€ encontra-se cabimentada (...), pelo que o IHRU, IP está em condições de efetuar o referido aumento de capital.*"[127]

247. Em 22.12.2023, foi autorizado pela Vogal do Conselho Diretivo do Instituto o *"(...) pagamento da subscrição de capital do subfundo Cabeço da Bola, no montante de 5,6 M€*", tendo o mesmo ocorrido em 27.12.2023 (data-valor), através do IGCP, E.P.E., sendo beneficiário da transferência o "*Subfundo Cabeço da Bola*".

248. No entanto, em 29.12.2023, a Fundiestamo procedeu à devolução do valor transferido ao IHRU por, alegadamente, não ter preparado a documentação necessária até ao dia 31.12.2023.

249. Recorda-se que, desde a sua constituição, em 2022, estava previsto que o aumento de capital ocorresse em 2023, encontrando-se a Sociedade Gestora a par de todo o processo de transferência. Já em 2024, de acordo com a Informação I/1430/2024/SGPCM, de 20.05.2024, é referido que

[126] A integração do saldo da gerência anterior foi autorizada através dos Despachos n.º 51/2023/SEH, de 29.05 e n.º 687/2023/SEO, de 11.08, tendo o montante de 3 800 000,00 € sido recabimentado nos mesmos termos, em 24.08.2023.

[127] Cfr. Informação INT.IHRU/2023/24423, de 18.12.2023, ponto 2.

"*Através do ofício de 15 de maio, a Fundiestamo (...), na qualidade de sociedade gestora do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) vem solicitar a anulação da receita prevista no agrupamento R.10 (Transferências) para reforço do agrupamento R.12 (Passivos), no orçamento de atividades, no montante de 9.600.000€*", de forma a que *"(...) seja possível a Fundiestamo (...) receber as verbas a serem transferidas pela Estamo (...), pelo que se afigura reunir condições de ser submetido a autorização superior.*"

250. Pelo exposto, constata-se que, só em maio de 2024, foi detetado que a classificação económica da receita para arrecadar os 9 600 000,00 € se encontrava incorretamente registada, não havendo, por isso, fundamentação concreta para que não tivesse, no decurso de 2023, havido lugar ao aludido aumento de capital.

251. Por outro lado, toma-se nota de alguma imprecisão quanto às informações prestadas, nomeadamente, na identificação das entidades envolvidas: na referência feita à *Estamo, S.A.*, deverá ler-se *IHRU, I.P.*. Também aquela devolução dos 5 600 000,00 € foi efetuada em nome da Fundiestamo, e não do próprio Subfundo (nome do beneficiário da transferência do dia 27.12.2023)[128].

ii. Evolução financeira do CPA Cabeço da Bola

252. Nos gráficos seguintes, apresentam-se as evoluções, quer do valor unitário das UP, quer do Valor Líquido Global (VLG)[129] do CPA Cabeço da Bola, desde a sua constituição e até dezembro de 2024.

Gráfico 3 - Evolução do valor unitário das UP (€)

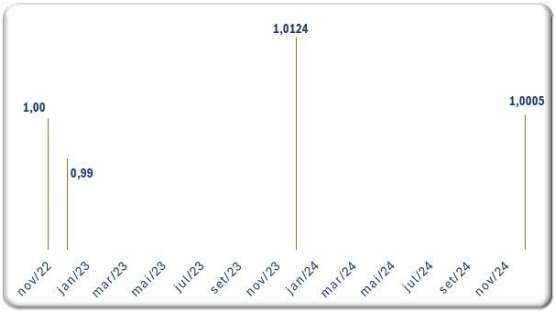
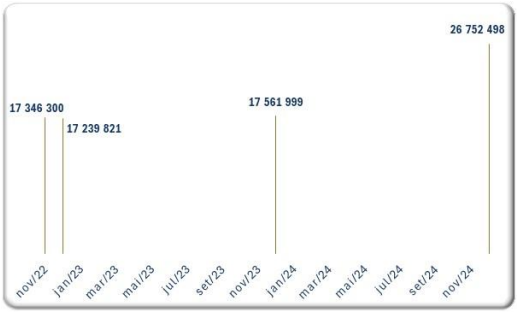


Gráfico 4 - Evolução do VLG do CPA (€)



Fonte: Relatório e Contas do Compartimento Patrimonial Autónomo Cabeço da Bola (anos 2022 a 2024)

253. Uma vez que o CPA ainda não gerou receita pela exploração do seu ativo, os únicos proveitos e ganhos obtidos naqueles anos (e até março de 2025), foram os provenientes do vencimento de juros bem como das valorizações anuais do imóvel.

254. Por outro lado, desde a sua constituição que o CPA Cabeço da Bola apresenta custos, nomeadamente de comissões, impostos e de aquisição de serviços, facto que originou um resultado líquido negativo nos anos 2022 (106 479,00 €) e 2024 (409 501,00 €). Já em 2023, o resultado líquido

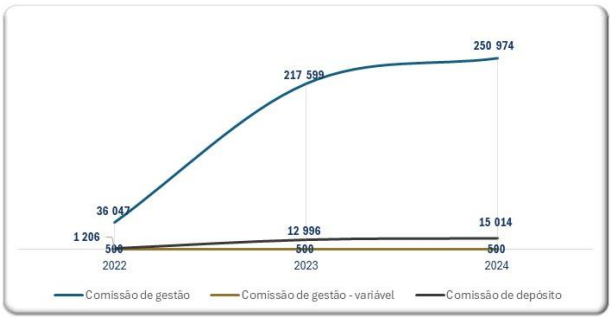
[128] Cabe, também, referir a ausência de rigor nos comprovativos do IGCP, quanto à designação do beneficiário, nomeadamente a não correspondência entre o Número de Identificação Fiscal (NIF) e o nome do beneficiário, sendo indicado o NIF da Fundiestamo, S.A., com o nome "*Subfundo Cabeço da Bola*", nos comprovativos de 25.11.2022 e 27.12.2023. O inverso verifica-se no comprovativo de 09.10.2024, em cujo beneficiário tem o nome Fundiestamo, S.A., com o NIF do CPA Cabeço da Bola.

[129] O VLG é a diferença entre o valor total dos ativos e o valor total dos passivos. Com base neste VLG é determinado o valor de cada UP (sendo, Valor unitário UP = VLG/número de UP).

apresentou valores positivos, devido à valorização do imóvel ter sido superior ao total dos custos. (*Vide* anexo I).

255. Focando concretamente nas comissões cobradas ao CPA Cabeço da Bola, constata-se que foi pago mais de meio milhão de euros, entre comissões de gestão e de depositário, ilustrando o gráfico seguinte a sua evolução, desde 2022:

Gráfico 5 - Evolução das comissões de gestão e depósito pagas pelo Subfundo (€) - 2022 a 2024



Fonte: Relatórios e Contas do Compartimento Patrimonial Autónomo Cabeço da Bola (anos 2022 a 2024)

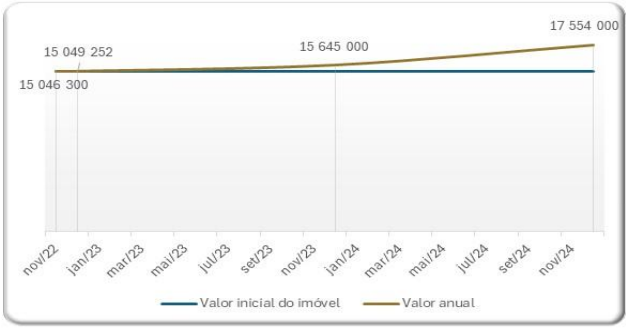
256. Enquanto o CPA não obtiver rendimento pela sua exploração, os custos e perdas correntes (como comissões, honorários, juros e impostos) oneram o CPA Cabeço da Bola, influenciando o respetivo *Resultado Líquido do Exercício*[130], logo, também, o total do *Capital do fundo*[131] (e, consequentemente, o valor unitário das UP e o rendimento dos participantes).

iii. Do valor do imóvel

257. Prestando especial atenção na evolução do valor do imóvel (ativo), também, aqui, se pode/deve fazer uma correlação entre o valor do imóvel, o Valor Líquido Global (VLG) e o valor da UP, onde, quanto maior for o valor do imóvel (ativo), relativamente ao valor total dos passivos, maior é o VLG, e, naturalmente, maior o valor unitário das UP.

258. No caso em concreto, desde a constituição do CPA que o valor do imóvel tem registado uma valorização, a qual poderá ser explicada pelo início da sua reabilitação, em maio de 2024, conforme se pode visualizar no gráfico seguinte.

Gráfico 6 - Evolução do valor do imóvel desde novembro de 2022



Fonte: Relatórios e Contas do Compartimento Patrimonial Autónomo Cabeço da Bola (anos de 2022 a 2024)

[130] O Resultado Líquido do Exercício é a diferença entre o total dos proveitos e o total dos custos. *Vide* anexo I - Demonstração de Resultados.
[131] Vide anexo I – Balanço.

iv. Aluguer de unidades de monoblocos

259. Na Assembleia de Participantes do Subfundo, realizada em 01.03.2024, foi aprovada a proposta da Fundiestamo, no sentido do Subfundo suportar a despesa resultante do aluguer de unidades monoblocos para apoio ao alojamento de pessoas sem-abrigo que se encontravam ao cuidado do Município de Lisboa, permitindo, assim, a sua saída do imóvel "Cabeço da Bola" para o edifício "Manutenção Militar".

260. De acordo com o teor da ata da reunião esta deliberação foi tomada tendo em conta o interesse dos Participantes e o interesse público, com repúdio pelo comportamento do Município de Lisboa e com o objetivo de garantir que o imóvel Cabeço da Bola fosse efetivamente entregue devoluto até final de março de 2024 (ponto 136 supra) e a empreitada consignada em 02.05.2024.

261. Assim, a Fundiestamo, na qualidade de gestora do Subfundo, adjudicou, em nome deste, a proposta de locação do equipamento em causa, apresentada pela empresa Alugal, tendo, no âmbito desta contratação, entre 06.03.2024 e 31.07.2024, sido emitidas faturas pela cocontratante que ascenderam a 6 934,74 €, as quais foram pagas durante o ano de 2024.

262. A assunção desta despesa pelo Subfundo contraria o que havia sido convencionado na escritura de constituição do mesmo, na qual a Fundiestamo declarou expressamente que assumia as responsabilidades resultantes da ocupação do imóvel pelo Município de Lisboa (cfr. referido no ponto 126 supra).

263. Acresce que tal despesa não decorreu de nenhuma prestação devida ao Subfundo, tratando-se, antes de uma locação de equipamento para o Município de Lisboa, para a mencionada finalidade, e que só se efetivou em virtude de a autarquia não ter cumprido atempadamente as suas obrigações sociais.

264. Não obstante, se ter tratado de um pagamento que não devia ter sido assumido pelo Subfundo, não se pode afirmar que o mesmo constituiu um pagamento indevido, para efeitos do n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC, uma vez que foi necessário (consubstanciou uma opção célere e materialmente pouco significativa) para permitir a saída dos ocupantes do imóvel "Cabeço da Bola" e, desse modo, permitir ao Subfundo concretizar a operação urbanística para a qual tinha sido criado.

Recorde-se que o Subfundo tinha sido constituído em 28.11.2022, que o imóvel devia encontrar-se devoluto, o mais tardar até 30.04.2023, e que a empreitada era financiada pelo PRR, o que implicava cumprimento de prazos.

265. Assim sendo, pode-se concluir que, ainda que de modo indireto, este pagamento teve contraprestação adequada e proporcional (em sentido estrito) para o prosseguimento das atribuições do Subfundo, evitando um dano maior (atraso e dificuldade na consignação da empreitada e concretização da operação urbanística).

C. PROJETO DE REABILITAÇÃO E RECONVERSÃO DO IMÓVEL

i. FINALIDADE DA OPERAÇÃO URBANÍSTICA

266. O Subfundo apresentava como único ativo o imóvel designado "Cabeço da Bola" e o objetivo da sua constituição e, por conseguinte, da aquisição das UP pelas entidades participantes, consistiu em reabilitar e reconverter o imóvel para a finalidade que a lei lhe conferiu: arrendamento habitacional a custos acessíveis.

267. Nessa medida, o projeto da operação urbanística devia contemplar a disponibilização da maioria da área bruta de construção, em termos globais, para essa finalidade.

268. No que concerne a este aspeto, observou-se que, tanto o PIP, como o Estudo Prévio (que instruiu o pedido de parecer prévio) apresentados na CML, respeitaram esta regra, apresentando a proporção que se indica de seguida, calculada como consta no anexo II.

Quadro 15 - Proporção de área de construção destinada a habitação acessível no PIP e no Estudo Prévio

	PIP (2021)	Estudo Prévio (aditamento 2025)
Proporção de área de construção estritamente afeta aos fogos com renda acessível	44%	47%
Proporção de área afeta aos fogos com renda acessível, incluindo área dos lugares de estacionamento exigíveis	58%	64%
Proporção de área afeta aos fogos com renda acessível, incluindo parte da área de construção de estacionamento, arrecadações e áreas técnicas	64%	74%

Fonte: Dados de partida dos cálculos provenientes do PIP e do Estudo Prévio submetidos à CML, em 2020 e 2024, e aditados em 2021 e 2025, respetivamente.

269. Do mesmo modo, a candidatura apresentada pelo Subfundo a financiamento do PRR evidenciou o respeito por aquela proporção, como se indica:

Quadro 16 - Proporção de área de construção destinada a habitação acessível na candidatura PRR

	Candidatura PRR (2025)
Proporção de área bruta estritamente afeta aos fogos	45%
Proporção de área bruta afeta aos fogos e respetivos estacionamentos e arrecadações	77%

Fonte: Dados de partida dos cálculos provenientes da candidatura PRR, na versão do pedido de alteração de 20.02.2025, divididos pela área de construção total constante do Estudo Prévio submetido à CML, em 2024 e aditado em julho de 2025.

270. No que respeita à área bruta remanescente, que no estudo prévio era de 26% e na referida candidatura ao PRR era de 23%, verifica-se que apresentava outras finalidades: uso terciário (serviços), equipamento (centro de saúde), comércio e estacionamento público, como ficou expresso nos pontos 106 e 107 supra.

271. Como tal, a operação urbanística de reabilitação e reconversão do imóvel que esteve na génese da constituição do Subfundo e da aquisição das UP por parte das entidades públicas participantes no mesmo, não se destina, assim, exclusivamente à promoção pública de habitação.

272. Contudo, tendo em conta que a operação em causa se destina (na sua parte essencial) a habitação acessível, a mesma enquadra-se na isenção de fiscalização prévia prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC[132]. Não obstante a constatação desta isenção de fiscalização prévia do TdC, não se pode deixar de salientar o risco decorrente de situações destinadas a finalidades distintas da promoção de habitação pública e de elevado valor ficarem subtraídas ao escrutínio do TdC.

Em sede de contraditório, A..., considera que o facto de o projeto contemplar áreas destinadas, designadamente, a zonas comerciais e a um centro de saúde, não implica que a construção corresponda a *"«outros fins» para além da construção de habitação acessível. O fim é esse e só esse. A questão é que sem áreas comerciais em pisos térreos o projeto seria financeiramente inviável*

[132] Cfr. decisão proferida no Proc.º n.º 216/2025- FPE, em sessão diária de fiscalização prévia especial, de 09.04.2025.

e gravemente lesivo do interesse público; sem a construção e entrega do centro de saúde ao Município não se cumpriria a lei e não haveria lugar à constituição do Subfundo."

Mais realça que "*Saliente-se, aliás, que, em qualquer caso, a constituição do Subfundo correspondeu ao cumprimento da lei e das decisões do Acionista Estado e não à vontade da Estamo ou das demais entidades envolvidas*".

ii. FINANCIAMENTO PRR

273. No tocante à execução financeira do empréstimo PRR, inicialmente contraído, no montante de 46 626 017,41 € (43 504 925,50 €, sem IVA incluído), com exceção da primeira tranche, que foi libertada em 26.11.2024, como "adiantamento", "*o capital mutuado será disponibilizado em tranches, cada uma no valor correspondente a 25% (...) do valor do empréstimo previsto no n.º 1 da Cláusula 4.ª, sem prejuízo da possibilidade de o montante ser superior, no caso de se tratar de trabalhos já executados ou despesas realizadas e devidamente comprovadas.*"[133]

Em sede de contraditório, a Fundiestamo apenas referiu: "*Valores anteriores ao acerto*".

No Relatório e Contas de 2025, do Subfundo, referiu-se (pág. 13) que, em julho de 2025, foi submetido um pedido de ajustamento à candidatura apresentada ao IHRU, decorrente da redução do número de fogos de 225 para 223, o qual foi aprovado em 09.01.2026. Nessa sequência, o montante do financiamento PRR foi revisto para **46 273 262,34 €.**

274. Relativamente às tranches subsequentes, as mesmas seriam disponibilizadas após a demonstração da execução dos trabalhos de valor não inferior a 80% das tranches anteriores, nos termos da cláusula 5.ª do contrato.

275. No Despacho n.º 90/2023/SEH, de 29.09.2023, da Secretária de Estado da Habitação, foi autorizado o IHRU (beneficiário intermediário) a realizar a despesa, no âmbito daquele contrato de empréstimo, para a execução da empreitada, com a seguinte repartição plurianual dos encargos orçamentais:

Quadro 17 - Repartição plurianual dos encargos do empréstimo, no âmbito do PRR, IVA incluído

2023	2024	2025	2026	Total
11 656 504,35	13 987 805,20	13 987 805,20	6 993 902,66	**46 626 017,41**

Fonte: Despacho n.º 90/2023/SEH

Em sede de contraditório, nenhuma das entidades remeteu qualquer documento que atualizasse o Despacho n.º 90/2023/SEH.

276. Embora o projeto de investimento seja composto por várias componentes (habitação, serviços, equipamentos e estacionamento), o financiamento do PRR destina-se, apenas, a fazer face aos custos associados à componente habitacional.

277. Tendo a empreitada de conceção-construção sido adjudicada por 48 001 756,89 € (a acrescer de IVA), dos quais 45 601 756,60 € se destinam a arrendamento habitacional acessível (elegível no âmbito do PRR), e o contrato de financiamento sido celebrado até ao montante de 43 504 925,50 € (sem IVA e, em 09.01.2026, revisto para 46 273 262,34 €, com IVA), significa que há uma parte dessa componente habitacional que será *"(...) assegurado pelos capitais próprios do CPA Cabeço da Bola,*

[133] Nos termos da cláusula 5.ª do contrato de empréstimo "Programa de Recuperação e Resiliência", celebrado em 20.02.2024.

correspondentes ao capital subscrito pelo IHRU, I.P."[134]. Se, a esse montante, se somarem outras despesas elegíveis no âmbito do PRR (despesas diversas), maior será o recurso a capitais próprios.

278. No quadro seguinte encontra-se distribuído o financiamento (inicialmente aprovado), pelas várias componentes e por fontes de financiamento (e elegibilidade):

Quadro 18 - Desagregação do financiamento do Projeto, por fontes de Financiamento

	Valores Com IVA			Taxa IVA	Valores Sem IVA			Valores contratados
	Custos	Financiamento			Custos	Financiamento		
		PRR	Capitais Próprios			PRR	Capitais Próprios	
Conceção-construção (Projeto+Obra) -Habitação	48 337 862,00	44 180 633,00	4 157 229,00	6%	45 601 756,60	41 679 842,45	3 921 914,15	
Conceção-construção (Projeto+Obra) -Serviços /Comércio	2 544 000,00		2 544 000,00		2 400 000,00	0,00	2 400 000,00	**48 001 756,60**
Sub-total (Conceção-construção)	**50 881 862,00**	**44 180 633,00**	**6 701 229,00**		**48 001 756,60**	**41 679 842,45**	**6 321 914,15**	
Fiscalização	1 715 764,00	1 715 764,00		**23%**	**1 394 930,00**	1 394 930,00		**1 394 930,00**
Despesas Diversas (elegíveis PRR)	729 620,00	729 620,00		**a)**	430 153,05	430 153,05		
Despesas Diversas (não elegíveis PRR)	1 500 000,00		1 500 000,00	**23%**	1 219 512,20		1 219 512,20	
Total	**54 827 246,00**	**46 626 017,00**	**8 201 229,00**		**51 046 351,85**	**43 504 925,50**	**7 541 426,35**	

Fonte: Fundiestamo, S.A. (maio/2025)

Fonte: TdC

a) Assumiu-se o valor restante para o total do montante do empréstimo

279. Pode observar-se, da leitura do quadro supra, que a Sociedade Gestora previu imputar a totalidade dos custos relativos à Fiscalização (1 394 930,00 €, acrescido de IVA) ao contrato celebrado no âmbito do PRR. Cabe destacar que o contrato celebrado com a Consulgal para a aquisição de serviços de fiscalização da empreitada, abrange, não apenas a componente habitacional, mas a totalidade do projeto, não permitindo estabelecer uma afetação diferenciada do valor para cada uma das suas componentes (habitação, serviços, comércio, estacionamento).

280. No decurso da auditoria e na sequência dos esclarecimentos solicitados pelo TdC ao IHRU sobre os procedimentos adotados para controlar e distinguir a despesa inerente ao projeto objeto de financiamento PRR (construção de fogos para arrendamento acessível), uma vez que a empreitada de reabilitação e reconversão do imóvel comporta outras componentes, verificou-se que foram aprovados pelo Conselho Diretivo do Instituto "*critérios técnicos de cálculo dos valores referência, áreas elegíveis e percentagens de despesa elegível*".

281. Esta metodologia aprovada permitirá aplicar tais critérios uniformes e transversais aos projetos candidatados, sendo especialmente relevante nos casos em que as despesas a financiar não estejam discriminadas por tipologia de áreas habitacionais, que são elegíveis, e não habitacionais.

282. Em 26.11.2024, o CPA Cabeço da Bola recebeu a primeira parcela do empréstimo acordado, no valor de 11 656 504,35 €[135], na sequência do pedido efetuado ao IHRU em 29.10.2024.

283. Importa também observar a posição do IHRU no âmbito do contrato de financiamento PRR, por um lado, enquanto beneficiário intermediário, e, por outro, enquanto participante no Subfundo Cabeço da Bola e, como tal, beneficiário final daquele mesmo financiamento.

284. Questionado sobre este duplo posicionamento, o IHRU transmitiu que, estando em causa duas entidades juridicamente diferentes e que não detendo poderes de representação do Subfundo, os quais são assegurados pela sociedade gestora (Fundiestamo), não intervém no projeto numa dupla qualidade.

[134] Resposta ao primeiro pedido da Fundiestamo de 12.05.2025, entregue durante a fase de trabalho de campo da auditoria.

[135] Do qual foi retido Imposto de selo, na importância de 69 939,03 €, no IHRU.

285. O IHRU considerou também que assegurou a segregação de funções neste procedimento, tendo aludido a uma informação interna que, no seu entender, retrata situação idêntica, e onde se concluiu pela inexistência de conflito de interesses, a qual não foi objeto de despacho superior[136].

286. Estão, efetivamente em causa, duas entidades jurídicas diferentes, sendo que o Subfundo, como já referido, não detém personalidade jurídica. No entanto, o IHRU participa no respetivo capital e nessa qualidade de participante toma decisões que respeitam à atividade e ao funcionamento do Sufundo, nomeadamente em sede de Assembleia de Participantes.

287. Por outro lado, o IHRU, enquanto beneficiário intermediário, no âmbito do contrato de financiamento PRR, procedeu à análise da candidatura e decidiu a atribuição do empréstimo ao Subfundo, devendo ainda acompanhar e controlar a execução do Projeto.

288. Nesta medida, pode dizer-se que, objetivamente, as duas posições assumidas pelo IHRU no âmbito deste projeto são suscetíveis de gerar um conflito de interesses e comprometer a necessária imparcialidade que deve presidir à atuação do IHRU, nomeadamente, enquanto beneficiário intermediário.

Em sede de contraditório, o IHRU manifestou a sua discordância, alegando que o Subfundo constitui um fundo autónomo, desprovido de personalidade jurídica, gerido e representado pela Fundiestamo.

Acrescentou, ainda, que a apreciação das candidaturas i05 (onde se insere o projeto Cabeço da Bola), teve como critério "*dia e hora da submissão das mesmas, que não coloca em risco o cumprimento do princípio da imparcialidade, uma vez que não existe qualquer avaliação subjetiva ou juízo valorativo.*"

O Instituto reiterou que se verificou uma segregação de funções no âmbito do processo e que a sua atuação consubstanciou o exercício das suas atribuições legais.

No que respeita ao controlo da execução do projeto, o IHRU esclareceu que contratou uma empresa externa para o efeito, encontrando-se, ainda, a aguardar o Projeto de Relatório referente à verificação realizada nos dias 16 e 17.12.2025. Conclui que *"(...) a posição assumida pelo IHRU, I.P. não é suscetível de geral qualquer conflito de interesses, nem comprometeu a sua imparcialidade (...)"*

iii. Execução física da empreitada de reabilitação e reconversão

289. O contrato de empreitada de conceção-construção relativa à operação de reabilitação e reconversão do imóvel do Cabeço da Bola foi celebrado, em 22.02.2024, entre o Subfundo e a empresa Tecnorém, pelo preço contratual de 48 001 756,89 € e prazo de 942 dias, tendo a obra sido totalmente consignada em 02.05.2024.

290. Em novembro de 2024, a Fundiestamo aprovou um programa de trabalhos retificado com uma redução do prazo para 829 dias, o que permitiria dar cumprimento aos prazos do contrato de empréstimo PRR, como indicado nos pontos 165 e 166 supra.

291. De acordo com os dez autos de medição (o último de março de 2025[137]), a empreitada apresentava em 26.03.2025 uma execução física de 14,34%, destacando-se a conclusão de 84,40% dos trabalhos de demolição e de 43,65% dos trabalhos de contenção periférica, relativos à execução das estacas

[136] Informação INT.IHRU/2023/18718, de 02.10.2023.
[137] Recolhido no decurso do trabalho de campo da auditoria.

moldadas. A componente de conceção encontrava-se desenvolvida em cerca de metade: no que respeita às demolições, escavações e contenção periférica, o anteprojeto encontrava-se concluído e o projeto de execução apresentava um desenvolvimento de 95%; quanto aos restantes trabalhos, o anteprojeto apresentava um desenvolvimento de 55%, não tendo ainda sido iniciado o respetivo projeto de execução.

292. A 30.06.2025, de acordo com o relatório periódico de gestão de contrato emitido pela Consulgal (RPGC-12-06/2025 Rev. 0), a empreitada tinha execução física alinhada com o planeado, com 28% dos trabalhos realizados[138], e execução financeira de 22%, acima dos 20% planeados para esta data.

293. Ora, estas percentagens de execução dos trabalhos da empreitada podem colocar em risco o cumprimento do prazo (até 31.03.2026) para a sua conclusão e que, recorde-se, resultou de retificação do plano de trabalhos inicial para o acomodar ao prazo estabelecido para o empréstimo PRR.

Em contraditório, a Fundiestamo alegou que "*O relatório de progresso da EF* [execução financeira] *refere que financeiramente e temporalmente a obra se encontrava de acordo com o PT em vigor, não havendo evidências de atrasos*". No entanto, a empresa não remeteu o referido relatório, ficando, de igual modo, por evidenciar a ausência de atrasos.

Também o IHRU, na mesma sede, alegou que as condições contratuais, incluindo os prazos, foram estabelecidas de acordo com a "*versão inicial do PRR e os respetivos e Metas e Marcos*", os quais têm sido revistos e reprogramados, face às vicissitudes surgidas. Salientou, ainda, que, para o investimento PRR C02-i05, onde se inscreveu a operação do Cabeço da Bola, a Meta foi alterada para "*fogos concluídos ou em conclusão substancial até 31/08/2026*", tendo deixado de serem considerados "*fogos entregues*". Conclui, o IHRU, que "*o financiamento do projeto através do PRR se mantém viável.*"

iv. Execução financeira da empreitada de reabilitação e reconversão

294. Em abril de 2025, o empreiteiro já tinha emitido dez faturas respeitantes aos dez autos de medição, no total de 7 296 713,41 €, e a Fundiestamo procedido ao pagamento de 3 582 652,20 €, respeitante às sete primeiras faturas[139], conforme quadro inserido no ponto 173 supra.

---

[138] De acordo com o Relatório e Contas do Subfundo, do ano de 2025, a execução dos trabalhos contratuais, em 31.12.2025, era de 51%.

[139] De acordo com os registos contabilísticos referentes à conta corrente da empreitada, as primeiras quatro faturas, a 31.12.2024, foram estornadas tendo, nessa data, sido paga uma parte do montante faturado. O restante valor, teve o registo de pagamento ao dia 31.03.2025. A justificação para o aludido estorno, dada pela sociedade gestora do CPA (através do ofício 33050/2025 – DFCARF-S, de 10.10), foi "*Quando foi assinado o contrato de empreitada do CB com a TECNORÉM – Engenharia e Construções, S.A., os mesmos apresentaram uma caução inicial através de garantia bancária equivalente a 5% do custo total da obra*", no montante de 2 400 087,85 €. A garantia foi emitida pelo Banco Comercial Português, S.A., em 03.01.2024. De acordo com a cláusula 66.1.º do Caderno de Encargos *"(...) será efetuada a retenção de uma importância no valor de 5% (...) de cada um dos pagamentos parciais a que o adjudicatário tiver direito, exceto nos casos em que o Adjudicatário tenha apresentado contrato de seguro pelo preço contratual (...)*". A Fundiestamo referiu, ainda, que "*Após o pagamento pelo CPA Cabeço da Bola das primeiras quatro faturas da empreitada, verificou-se que a TECNORÉM – Engenharia e Construções, S.A., não havia ainda apresentado a garantia bancária/seguro de caução referida no Caderno de Encargos, tendo o CPA Cabeço da Bola, retido no pagamento da quinta fatura, os 5% da retenção dessa mesma fatura e das quatro anteriores (...)*".Com a formalização do seguro caução, pelo valor de 600 mil euros (5% de pagamentos efetuados até 12 M€), o CPA Cabeço da Bola procedeu em seguida à devolução do total do valor retido.

v. Condicionantes identificadas pelo Município de Lisboa

295. A homologação do pedido de parecer prévio à operação urbanística, em 01.06.2025, pelo Município de Lisboa, foi favorável, mas com identificação de algumas condicionantes que, a não serem acatadas, podem dificultar a viabilidade da operação urbanística.

296. Estando em causa a realização de um projeto com financiamento PRR, que deverá estar concluído até 30.06.2026 (entrega dos fogos habitacionais aos arrendatários), aquela autorização condicionada poderá colocar em risco o cumprimento do prazo e, consequentemente, o próprio financiamento do projeto.

Em contraditório, a Fundiestamo esclareceu que "*Todas as condicionantes referidas pela CML foram acatadas e espelhadas em sede de resposta ao parecer em 11.07.2025, tendo sido emitido parecer favorável final com pagamento de taxas urbanísticas (e-REG/INF/2025/22793 DE 7/8/2025).*"

Contudo, não foi anexada à resposta as devidas evidências comprovativas de tais acatamentos, em especial, o citado parecer emitido favoravelmente, desconhecendo-se em que termos o mesmo foi proferido.

VI. CONCLUSÕES

Na sequência do apuramento dos factos e das observações de auditoria, apresentam-se as conclusões que se indicam de seguida:

1. O Decreto-Lei n.º 94/2019, de 16.07, que aprovou o plano de reabilitação de património público para arrendamento acessível, determinou a imediata disponibilização do imóvel "Cabeço da Bola" para integração no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), cuja criação foi determinada pela RCM n.º 48/2016, de 01.09.
2. A concretização daquela determinação legal que originou a constituição do Subfundo ou Compartimento Patrimonial Autónomo (CPA) do FNRE, com a designação "Cabeço da Bola", ocorreu apenas em 28.11.2022, mediante a entrada em espécie, correspondente à transmissão da propriedade do imóvel, no valor de 15 046 300,00 €, para o respetivo ativo, por contrapartida da aquisição de Unidades de Participação (UP), por parte da Estamo, até então proprietária do imóvel.
3. Quase em simultâneo, o IHRU realizou uma entrada em numerário, no capital do Subfundo, no valor de 2 300 000,00 €, tendo adquirido idêntico número de UP.
4. Assim, o Subfundo Cabeço da Bola foi inicialmente constituído com um capital total de **17 346 300,00 €**, subscrito por aqueles dois participantes, tendo posteriormente, em 2024, sido aumentado em 9 600 000,00 €, mediante nova entrada em numerário pelo IHRU.
5. O processo de criação do Subfundo conheceu diversas vicissitudes e dificuldades, desde logo relacionadas com a definição da estrutura e da composição do respetivo capital e com a modulação do negócio relativo ao investimento a realizar pelo Subfundo, respeitante à operação urbanística de reabilitação e reconversão do imóvel.
6. O Pedido de Informação Prévia, necessário para aferir da viabilidade daquela operação urbanística, submetido em 07.02.2020, foi homologado pela Câmara Municipal de Lisboa,

com condicionantes, somente em 31.07.2021, e foi objeto de duas revalidações, a segunda delas concedida a título excecional, em 23.11.2023.

7. A autorização de constituição do Sufundo concedida pela CMVM foi reformulada na sequência da redefinição de elementos essenciais do Subfundo, quanto ao número de participantes e à composição do capital.

8. O imóvel esteve ocupado pelo Município de Lisboa, para acolhimento de pessoas sem-abrigo e instalação de associação cultural, entre 11.03.2021 e março de 2024, na sequência da cedência temporária que a GNR, inicialmente na posse do imóvel, promoveu por auto de entrega daquela data.

9. Considerando que nos termos do artigo 209.º do RGOIC (então vigente) e do artigo 226.º do RGA (atualmente em vigor) os imóveis que venham a integrar o ativo de um fundo (ou subfundo) devem encontrar-se, preferencialmente, livres e disponíveis na sua totalidade, tal ocupação suscitou dúvidas sobre a possibilidade de constituição do Subfundo e colocou em risco o início da mencionada operação urbanística.

10. No auto de entrega do imóvel ao Município de Lisboa interveio, em representação do Município de Lisboa, A..., à época Diretor da Direção Municipal de Gestão Patrimonial do Município de Lisboa, e que de 30.06.2022 até 27.08.2025 exerceu o cargo de Presidente do Conselho de Administração, com funções executivas na Estamo. Ora, este exercício temporalmente próximo de cargos em entidades com intervenção simultânea na posse do imóvel era suscetível de constituir um risco de natureza ética, um eventual conflito de interesses prejudicial para o interesse público, atento o disposto, designadamente, no Código de Ética e Conduta aprovado pelo CA da Estamo em 13.12.2022, em especial o seu ponto 2.3. da alínea H, conjugado com o n.º4 do artigo 13.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09.12 (embora, também como já reiterado, não tivesse sido identificada qualquer evidência de atuação parcial).

11. No que respeita aos registos contabilísticos do processo de aquisição de UP, a Estamo não considerou a receita proveniente da alienação do imóvel como dotação para a despesa inerente à aquisição das UP (receita consignada), tendo, para tal, sido autorizado pela tutela da área das Finanças a descabimentação e descativação de outras rubricas orçamentais, no valor necessário à aquisição (15 046 300,00 €).

12. A operação respeitante ao aumento do capital do Subfundo, inicialmente prevista para 2023, conheceu um atraso e foi somente concretizada em 10.10.2024, tendo sido necessário obter autorização da CMVM para que o rácio do valor do imóvel pudesse, excecionalmente, até 31.01.2026, representar menos de dois terços do Ativo Total do Subfundo.

13. O desempenho financeiro do CPA Cabeço da Bola reflete-se no Valor Líquido Global, e, consequentemente, no valor das UP, tendo apresentado um prejuízo de 409 501,00 €, em 2024.

14. Como o investimento do Subfundo ainda não se encontra em exploração, os únicos proveitos e ganhos obtidos, desde a sua constituição, foram os provenientes do vencimento de juros e das valorizações anuais do imóvel. Simultaneamente, incorreu em diversos custos, nomeadamente, comissões (de gestão e de depósito) que ascenderam até 31.12.2024, a 535 336,00 €, honorários, taxas, juros e impostos.

15. Também em 2024 foram alugados temporariamente, pelo CPA, contentores para apoiar as pessoas em situação de sem-abrigo, acolhidas pelo Município de Lisboa no imóvel "Cabeço da Bola" e deslocalizadas para um outro imóvel.

16. O Subfundo assumiu esta despesa, que incumbia ao Município de Lisboa, relativamente à qual, em 2024, foram emitidas e pagas faturas no montante de 6 934,74 €. Este pagamento embora devesse ser da responsabilidade do Município, ainda assim, teve contraprestação adequada e proporcional (em sentido estrito) para o prosseguimento das atribuições do Subfundo (que carecia do imóvel devoluto para concretizar a operação urbanística).

17. O contrato de empreitada de conceção-construção relativa à operação de reabilitação e reconversão do imóvel do Cabeço da Bola foi celebrado, em 22.02.2024, entre o Subfundo e a empresa Tecnorém, pelo preço contratual de 48 001 756,89 € e prazo de 942 dias, tendo a obra sido totalmente consignada em 02.05.2024.

18. Na sequência de concurso público com publicitação internacional, foi celebrado com a empresa Consulgal um contrato de prestação de serviços de revisão de projeto, fiscalização e coordenação de segurança e saúde da empreitada de conceção-construção de reabilitação e reconversão do imóvel, no montante de 1 394 930,00 €.

19. Em novembro de 2024, foi aprovado um programa de trabalhos retificado com uma redução do prazo para 829 dias, compatibilizando-o com o prazo estabelecido no contrato de empréstimo PRR.

20. Para financiar este investimento, em 20.02.2024, o Subfundo celebrou com o IHRU um contrato de empréstimo ao abrigo do PRR, no montante de 46 626 017,41 € (43 504 925,50 €, sem IVA incluído), no qual ficou estipulado que a empreitada devia estar concluída até 31.03.2026. Posteriormente, em 09.01.2026, este montante foi revisto para 46 273 262,34 €.

21. A primeira tranche deste montante, correspondente a 25% do mesmo, foi libertada em 26.11.2024, sob a forma de adiantamento; parte da segunda tranche foi recebida em 30.12.2025, no montante de 9 917 277,89 €; as demais tranches, cada uma no valor de 25% do capital mutuado, serão disponibilizadas após a demonstração da execução dos trabalhos de valor não inferior a 80% das tranches anteriores

22. Embora o projeto de investimento seja composto por várias componentes (habitação, serviços, equipamentos e estacionamento), o financiamento do PRR destina-se, apenas, a fazer face aos custos associados à componente habitacional destinada a arrendamento acessível, pelo que se torna necessário proceder a uma discriminação das despesas em função da sua finalidade.

23. Já no decurso da auditoria, tendo a questão sido suscitada pelo TdC, o IHRU aprovou "*critérios técnicos de cálculo dos valores referência, áreas elegíveis e percentagens de despesa elegível*", cuja aplicação permitirá alcançar maior rigor e transparência sobretudo nos casos em que as despesas a financiar não estejam discriminadas por tipologia de áreas habitacionais e não habitacionais, das quais somente as primeiras são elegíveis.

24. A posição do IHRU no âmbito do contrato de financiamento é suscetível de colocar em risco o cumprimento do princípio da imparcialidade, nomeadamente quanto à análise das candidaturas e ao controlo da execução do projeto, na medida em que a mesma entidade intervém na qualidade de beneficiário intermediário e, em simultâneo, integra o Subfundo, beneficiário final, no qual assume a qualidade de participante.

25. No que respeita à execução da empreitada, de acordo com o auto de medição de março de 2025, em 26.03.2025, a empreitada apresentava uma execução física de 14,34%, em 30.06.2025, de acordo com o relatório de gestão do contrato, era de 28% e, em 31.12.2025, era de 51% (Relatório e Contas do Subfundo de 2025).

26. No âmbito deste contrato, em abril de 2025, o empreiteiro já tinha emitido dez faturas, respeitantes a dez autos de medição, no total de 7 296 713,41 €, do qual havia sido pago 3 582 652,20 €.

27. A operação urbanística de reabilitação e reconversão do imóvel "Cabeço da Bola", respeitante ao investimento do Subfundo e a razão da sua existência, tem outras finalidades para além da construção de fogos para fins de arrendamento acessível, pois numa percentagem de cerca de 25% da área bruta de construção será destinada a uso terciário (serviços), equipamento (centro de saúde), comércio e estacionamento público.

28. Como tal, a aquisição das UP por parte das entidades públicas participantes no Subfundo (Estamo e IHRU) que conduziu à constituição do Subfundo não se destina exclusivamente à promoção pública de habitação.

29. O modelo adotado para promoção do arrendamento acessível, assente na constituição de um subfundo como veículo para concretizar a operação urbanística de reabilitação e reconversão do antigo quartel do Cabeço da Bola, revelou dificuldades e complexidade que provocaram morosidade na sua implementação.

30. A celeridade e a agilização de procedimentos que se pretendiam alcançar não foram evidenciadas, podendo estar em risco o cumprimento do prazo, como afirmou o IHRU, em contraditório, para "*fogos concluídos ou em conclusão substancial até 31.08.2026*" (no contrato do empréstimo PRR estabelecia-se, 31.03.2026, para o termo da obra, e 30.06.2026, para entrega das chaves aos arrendatários dos fogos habitacionais).

VII. RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração a análise efetuada ao processo de aquisição das Unidades de Participação do Subfundo "Cabeço da Bola" e aos contratos relacionados com o mesmo, recomenda-se:

- **Ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. que**

1. Continue a aplicar critérios de cálculo rigorosos e transparentes que permitam discriminar as despesas elegíveis, designadamente nos projetos que incluam a construção de áreas não habitacionais, das não elegíveis.

2. Acautele o cumprimento do princípio da imparcialidade no âmbito do projeto do "Cabeço da Bola", adotando procedimentos que assegurem isenção, nomeadamente no controlo da respetiva execução física e financeira.

- À **Fundiestamo, Sociedade Gestora de Organismos de Investimento Coletivo, S.A.**, que:

3. Até 31 de outubro de 2026 remeta ao Tribunal de Contas informação circunstanciada sobre a execução do projeto do "Cabeço da Bola", reportada a 31 de agosto de 2026, bem como cópia dos autos de medição e respetivas faturas (de abril de 2025 a agosto de 2026),

contratos adicionais ou adendas, conta final da empreitada, auto de receção provisória, licenciamentos e autorizações municipais obtidos.

VIII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 2 do artigo 110.º do Regulamento do TdC[140], foi emitido, em 16.06.2026, pelo Sr. Procurador-Geral Adjunto, o Parecer n.º 32/2026 que se transcreve parcialmente:

"(...)

E conformidade com o exposto, o Ministério Público é do parecer que o projeto de relatório e o aí decidido, em especial no que toca às recomendações, por seguirem juízo rigoroso de legalidade e de objetividade, justificam-se e devem proceder."

IX. DECISÃO

Os Juízes do TdC, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 77.º, da LOPTC decidem:

1. Aprovar o presente relatório;
2. Aprovar as recomendações formuladas no capítulo VII;
3. Fixar os emolumentos devidos pela Estamo, S.A. e pelo IHRU, I.P, em 8 582,00 €, cada entidade, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28.08.;
4. Remeter cópia deste relatório:
   a) Ao Presidente do Conselho de Administração da Estamo, Participações Imobiliárias, S.A., K...;
   b) Ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., L...;
   c) Ao Presidente do Conselho de Administração da Fundiestamo – Sociedade Gestora de Fundos Imobiliários, S.A., M...;

[140] Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24.01, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24.01.2018, e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 3/2021-PG, de 24.02, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 48, de 10.03.2021, pela Resolução n.º 2/2022-PG, de 29.03, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 68, de 06.04.2022, e pela Resolução n.º 3/2023-PG, de 15.12, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 5, de 08.01.2024.

d) Ao ex-Presidente do Conselho de Administração da Estamo, Participações Imobiliárias, S.A., A...;

e) À Juíza Conselheira da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade VIII;

f) À Juíza Conselheira da 2.ª Secção responsável pela área de responsabilidade IX;

5. Remeter o relatório e o processo ao Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC.

6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do TdC.

Lisboa, 30 de junho de 2026

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Paulo Nogueira da Costa - Relator

Miguel Pestana Vasconcelos
(participou na Sessão e votou favoravelmente o relatório)

António Martins
(participou na Sessão e votou favoravelmente o relatório)

FICHA TÉCNICA

		Categoria	Departamento
Supervisão e Coordenação	Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
	Helena Fragoso	Auditora-Chefe	
Equipa Técnica	Cristina M. Ribeiro	Técnica Superior	DFCARF-UAT1
	Célia Prego Alves	Auditora Verificadora	
	Joana Duarte Costa	Auditora Verificadora	

ANEXOS

Anexo I – Análise das Demonstrações Financeiras

A rentabilidade dos participantes de um fundo de investimento consiste no retorno que obtêm no final do período de investimento - seja o fim da atividade do investimento ou aquando da alienação das UP detidas/a alienar – data em que será atribuído, a cada participante, o valor correspondente à participação que detém, em função do número de UP por ele detidas (ou a alienar) e do valor unitário das mesmas, aferido naquela data.

Tendo conhecimento do número de UP que cada participante detém, a única varável para apurar o valor do seu retorno é o valor unitário das UP.

O cálculo do valor unitário das UP está intimamente relacionado com o desempenho do CPA: quanto melhor for o desempenho, maior é o valor unitário das UP e, consequentemente, a rentabilidade dos participantes.

Neste sentido, e apesar do parco histórico do Subfundo (2022 a 2024) é pertinente proceder, já, à análise das demonstrações financeiras do CPA Cabeço da Bola, apresentando-se, no quadro seguinte, a informação constante nos mapas de **Balanço**, relativamente aos anos 2022 a 2024:

Quadro 1 - Balanço do CPA Cabeço da Bola - anos 2022 a 2024

Balanço							
	2022	2023	2024		2022	2023	2024
Ativo Líquido				**Capital do Fundo**			
Ativo Imobiliário	15 049 252,00	15 645 000,00	17 554 000,00	Unidades de Participação	17 346 300,00	17 346 300,00	26 738 727,00
Disponibilidades	2 276 494,00	1 938 961,00	20 985 246,00	Variações Patrimoniais			207 573,00
Acréscimos e diferimentos	0,00	9 987,00	58 294,00	Resultados transitados	0	-106 479,00	215 699,00
				Resultado Líquido do Período	-106 479,00	322 178,00	-409 501,00
				Total do Capital do Fundo	**17 239 821,00**	**17 561 999,00**	**26 752 498,00**
				Passivo			
				Outras contas de credores	61 863,00	0,00	130 935,00
				Acréscimo de custos	24 062,00	28 480,00	57 603,00
				Comissões e outros encargos a pagar		3 469,00	11 656 504,00
				Total do Passivo	**85 925,00**	**31 949,00**	**11 845 042,00**
Total do Ativo Líquido	**17 325 746,00**	**17 593 948,00**	**38 597 540,00**	**Total do Capital do Fundo e Passivo**	**17 325 746,00**	**17 593 948,00**	**38 597 540,00**

Fonte: Relatórios e Contas do Compartimento Patrimonial Autónomo Cabeço da Bola, 2022-2024

Constata-se que:

- O valor do imóvel (**ativo imobiliário**) tem vindo a valorizar, inclusivamente no primeiro mês de atividade (cerca de 3 mil euros).
- O valor **total do Ativo Líquido** mais do que duplicou, em 2024, graças ao aumento das disponibilidades (por um lado, o aumento de capital, por parte do IHRU, no montante de 9,6 M€, e, por outro, a entrada da primeira tranche do empréstimo do PRR no valor de 11,7 M€, em outubro e novembro, respetivamente).
- O mesmo se verificou no mesmo ano, no valor **total do Passivo Líquido**, onde o valor do aumento de capital se encontra refletido na conta com a designação **Unidades de Participação**, e a conta **Comissões e outros encargos a pagar** inclui o montante de 11,7 M€, referente à primeira tranche do empréstimo celebrado no âmbito do PRR, recebida em novembro de 2024.
- Em 2024, a conta com a designação **Unidades de Participação** totaliza o investimento efetuado pelos Participantes, no valor de 26,7 M€ (em espécie e em dinheiro).

- No **total do Capital do Fundo**, estão refletidos os resultados líquidos do período (prejuízo em 2022 e 2024, e lucro em 2023), valor que será distribuído (dividido) pelo número de UP para determinação do seu valor unitário.

Quanto à informação constante nas **demonstrações de resultados**, referente ao período em apreço, apresenta-se no quadro seguinte:

Quadro 2 - Demonstração de Resultados do CPA Cabeço da Bola - anos 2022 a 2024

Demonstração de Resultados							
	2022	2023	2024		2022	2023	2024
Custos e Perdas Correntes				**Proveitos e Ganhos Correntes**			
Juros e custos equiparados	0	0	16210	Juros e proveitos equiparados	0	19 153	25 655
Comissões	37 753	231 095	266 488	Rendimento de títulos e Participações em Sociedades Imc	0	0	0
Comissão de gestão	*36 047*	*217 599*	*250 974*	Ganhos operacionais financeiras e ativos imobiliários	0	595 748	1 909 000
Comissão de gestão - variável	*500*	*500*	*500*	Reversão de ajustamentos e de provisões	0	0	0
Comissão de depósito	*1 206*	*12 996*	*15 014*	Rendimentos de ativos imobiliários	0	0	0
Perdas operacionais financeiras e ativos i	60 868	15 621	1 916 327	Outros proveitos e ganhos correntes	0	0	0
Impostos	2 939	17 948	90 602				
Provisões do exercício	0	0	0				
Fornecimentos e Serviços Externos	4 740	26 709	45 925				
Honorários	*2 522*	0	*22 999*				
Auditoria	*1 999*	3734	*3 734*				
Avaliação de imóveis	0	3690	*6 457*				
Seguros	*208*	10950	*11 234*				
Vigilância e Segurança	*0*	0	*1 476*				
Telecom. e correio	*12*	40	*25*				
Conservação	*0*	8295	*0*				
Outros Custos e perdas correntes	180	345	8 604				
Total dos custos e perdas correntes	**106 479**	**291 718**	**2 344 156**	**Total dos proveitos e ganhos correntes**	**0**	**614 901**	**1 934 655**
Custos e Perdas Eventuais				**Proveitos e Ganhos Eventuais**			
Perdas de Exercícios Anteriores	0	1 005	0	Proveitos e ganhos Eventuais	0	0	0
Total dos custos e perdas eventuais	**0**	**1 005**	**0**	**Total dos proveitos e ganhos eventuais**	**0**	**0**	**0**
Total dos Custos e Perdas (A)	**106 479**	**292 723**	**2 344 156**	**Total dos Proveitos e Ganhos (B)**	**0**	**614 901**	**1 934 655**
(Obs: as eventuais divergências de 1 euro devem-se a arredondamentos)				**Resultado Líquido do Exercício (B-A)**	**-106 479**	**322 178**	**-409 501**

Fonte: Relatórios e Contas do Compartimento Patrimonial Autónomo Cabeço da Bola, 2022-2024

Da análise, pode destacar-se, ainda, que:

- A conta **Comissões** tem apresentado uma evolução crescente, desde 2022, sendo a subconta *Comissões de gestão* (devidas à Sociedade de Gestão, Fundiestamo), a que espelha os valores mais elevados, seguido das *Comissões de depósito* (cobradas pelo Depositário, CGD).

  Note-se que a cobrança das Comissões irá percorrer todo o período de atividade do CPA, e o seu montante é aferido em função do Valor Líquido Global. Consiste numa tipologia de custo inerente à figura de Subfundo/CPA e que não existiria se o investimento fosse gerido diretamente pelas entidades.

- A conta **Fornecimentos e Serviços Externos** tem, igualmente, apresentado um acréscimo, ao longo de todo o período, destacando-se, em 2024, o valor registado na subconta de ***honorários***.

  Em 2024, foi o ano em que de se operou o aumento de capital e a assinatura dos contratos de empreitada de conceção-construção, de fiscalização e de empréstimo no âmbito do PRR, tendo sido necessário o recurso de profissionais especializados, nomeadamente, de advogados. Independentemente do tipo de investimento que fosse adotado (Fundo de Investimento ou gestão/administração direta) este poderia ser um custo a suportar pelas entidades[141].

[141] Ainda que, admita-se, com montantes inferiores.

Dada a natureza do custo, e observando o seu histórico (em 2023, não houve o registo de custo de honorários), trata-se de uma conta em que apenas é registada pontualmente, e cuja movimentação é independente do tipo de investimento adotado.

- Na componente dos Proveitos e Ganhos, para além do recebimento de juros (que também teve uma variação positiva, nos dois anos), salienta-se a conta **Ganhos das operações financeiras e ativos imobiliários** onde se encontram registadas as valorizações anuais do valor do imóvel, tendo em 2024 essa valorização sido mais significativa (*vide*, também, a análise ao Balanço, supra).

- No tocante aos **Totais**, à exceção do ano 2023, o total dos custos e perdas foi superior ao total dos proveitos e ganhos, o que origina que, nesses anos, o CPA Cabeço da Bola tivesse prejuízos, influenciando esses resultados o valor unitário das UP, como se referiu anteriormente.

Anexo II – Cálculo da percentagem de área de construção afeta ao arrendamento acessível

A percentagem de área de construção afeta ao arrendamento acessível pode ser obtida através da divisão entre a respetiva área e a área de construção total.

A área de construção engloba, além da superfície de pavimento, as áreas para estacionamento, as áreas exteriores cobertas com uso coletivo e as áreas técnicas, nos termos do número 2 do artigo 38.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa (RPDML)[142].

A área afeta ao arrendamento acessível foi apurada consoante os elementos definidos em PIP e no Estudo Prévio submetidos à CML, tendo-se considerado três abordagens de cálculo:

1. Área estritamente afeta aos fogos para arrendamento acessível, em que se considerou apenas a superfície de pavimento dedicada a habitação acessível declarada nos quadros sinópticos;
2. Área dos fogos para arrendamento acessível à qual se somou a área do estacionamento privado exigível (obtida através da multiplicação dos lugares de estacionamento exigíveis[143] para os fogos de arrendamento acessível pela área mínima exigida por lugar de estacionamento em estrutura edificada no RPDML[144]);
3. Área associada aos fogos para arrendamento acessível à qual se somou parte da área de construção total de estacionamento, arrecadações e áreas técnicas (repartida pela proporção de lugares privados exigíveis para os fogos de arrendamento acessível sobre a totalidade dos lugares em estrutura edificada).

Apresenta-se de seguida o quadro com o programa de intervenção do projeto, discriminando as áreas por uso (habitação, terciário, equipamento e caves para estacionamento, arrecadações e áreas técnicas), bem como a aplicação da metodologia de verificação quanto à predominância da área de construção destinada a arrendamento habitacional acessível, com os respetivos cálculos.

[142] Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa (RPDML), Aviso n.º 11622/2012, de 30 de agosto, na sua redação atual.

[143] Para obter o número de lugares de estacionamento exigíveis para os fogos de arrendamento acessível, utilizaram-se as regras do Anexo X ao RPDML que indica o número de lugares por tipologia de fogo. Em PIP, que não define tipologias de fogo, assumiram-se tipologias abaixo do T3. O pressuposto das tipologias de fogo abaixo de T3 é conservador pois, estando a verificação assegurada com a consideração de um lugar por fogo (T0 a T2), também o estará com tipologias que exijam 1,35 lugares (T3 e T4), dado que tal apenas aumenta a área de estacionamento a contabilizar na área afeta a arrendamento acessível.

[144] Nos termos do número 2 do artigo 75.º do RPDML, a área a alocar a cada lugar de estacionamento de veículos ligeiros em estrutura edificada é de 25 m².

Quadro 1 - Programa da intervenção no Quartel do Cabeço da Bola

Uso	Superfície de pavimento em PIP	Superfície de pavimento em Estudo Prévio
Habitação para arrendamento acessível	15 223,40 m² (203 fogos)	16 342,47 m² (223 fogos)
Habitação para arrendamento a preços de mercado	1 666,30 m² (22 fogos)	-
Terciário (comércio e serviços)	3 253,90 m²	2 667,28 m²
Equipamento	1 531,00 m²	-

	Área de construção em PIP	Área de construção em Estudo Prévio
Estacionamento, arrecadações e áreas técnicas	13 122,16 m² (66 lugares em estrutura edificada)	15 276,16 m² (66 lugares em estrutura edificada)

Fonte: Dados do PIP e do Estudo Prévio submetidos à CML, em 2020 e 2024, e aditados em 2021 e 2025, respetivamente

Quadro 2 - Cálculo da proporção de área de construção destinada a habitação acessível em PIP e em Estudo Prévio

	PIP (2021)	Estudo prévio (aditamento 2025)
Área de construção total (A)	34 796,76 m²	34 555,50 m²
1. Área de construção estritamente afeta aos fogos com renda acessível (B)	15 223,40 m²	16 342,47 m²
Proporção (B/A)	44%	47%
2. Área afeta aos fogos com renda acessível, incluindo área dos lugares de estacionamento exigíveis (C)	20 298,4 m²	22 092,47 m²
Proporção (C/A)	58%	64%
3. Área afeta aos fogos com renda acessível, incluindo parte da área de construção de estacionamento, arrecadações e áreas técnicas (D)	22 384,15 m²	25 420,96 m²
Proporção (D/A)	64%	74%

Fonte: Dados de partida dos cálculos provenientes do PIP e do Estudo Prévio submetidos à CML em 2020 e 2024 e aditados em 2021 e 2025, respetivamente

Cálculos:

- A (PIP) = Superfície de pavimento total + Área bruta de construção afeta ao estacionamento, arrecadações e áreas técnicas[145] = 21674,6 + 13 122,16 = 34 796,76 m²
  A (Estudo Prévio) = Área de construção[146] = 34 555,50 m²

- B = Superfície de pavimento destinada a habitação acessível
  B (PIP) [147] = 15 223,40 m²
  B (Estudo Prévio) [148] = 16 342,47 m²

- C = B + 25 m² x Número de lugares de estacionamento exigíveis para os fogos de habitação acessível
  Número de lugares de estacionamento exigíveis (PIP) = 1 x Número de fogos de habitação acessível [149] = 1 x 203 = 203
  Número de lugares de estacionamento exigíveis (Estudo prévio) = 1 x ∑(N.º Fogos T0, T1 e T2)[150] + 1,35 x ∑(N.º Fogos T3 e T4)[151] = 1 x (84 + 72 + 47) + 1,35 x (14 + 6) = 1 x 203 + 1,35 x 20 = 230
  C (PIP) = 15 223,40 + 25 x 203 = 20 298,40 m²
  C (Estudo Prévio) = 16 342,47 + 25 x 230 = 22 092,47 m²

- D = B + Área total de estacionamento x Número de lugares de estacionamento exigíveis para os fogos de habitação acessível/Número total de lugares de estacionamento em estrutura edificada
  Área total de estacionamento (PIP) = 13 122,16 m²
  Área total de estacionamento (Estudo Prévio) = Área de construção – Superfície de pavimento total = 34 555,50 – 20 306,22 = 14 249,28 m²
  Número total de lugares de estacionamento em estrutura edificada (PIP)[152] = 306 + 66 = 372
  Número total de lugares de estacionamento em estrutura edificada (Estudo Prévio)[153] = 303 + 58 = 361
  D (PIP) = 15 223,40 + 13 122,16 x 203 / 372 = 15 223,40 + 7 160,75 = 22 384,15 m²
  D (Estudo Prévio) = 16 342,47 + 14 249,28 x 230 / 361 = 16 342,47 + 9 078,49 = 25 420,96 m²

Para avaliar a percentagem de área afeta à habitação acessível em candidatura PRR, adotaram-se diretamente as "áreas brutas" aí indicadas nos termos da Portaria n.º 65/2019, de 19.02, que revê o

[145] Em PIP não é apresentada a área de construção total do projeto, tendo-se apurado esse valor conforme disposto no número 2 do artigo 38.º do RPDML, pela soma da superfície de pavimento com a área de construção para estacionamento. Esses valores de base foram obtidos das linhas 3 e 4 do quadro sinóptico da página 10 da Memória Descritiva e Justificativa do PIP aditado em maio de 2021.
[146] Cfr. linha 11 do Quadro Sinóptico do Estudo Prévio aditado em julho de 2025 (peças escritas, arquitetura).
[147] Cfr. linha 14 do Quadro Sinóptico do PIP aditado em maio de 2021, na p. 10 da Memória Descritiva e Justificativa.
[148] Cfr. linha 18 do Quadro Sinóptico do Estudo Prévio aditado em julho de 2025 (peças escritas, arquitetura).
[149] Cfr. o quadro sinóptico da Planta da Proposta, à cota 58,0 m do PIP aditado em maio de 2021.
[150] Cfr. linhas 47, 48 e 49 do Quadro Sinóptico do Estudo Prévio aditado em julho de 2025 (peças escritas, arquitetura).
[151] Cfr. linhas 50, 51 do Quadro Sinóptico do Estudo Prévio aditado em julho de 2025 (peças escritas, arquitetura).
[152] Cfr. linhas 24 e 26 do Quadro Sinóptico do PIP aditado em maio de 2021, na p. 10 da Memória Descritiva e Justificativa.
[153] Cfr. página 7 da *Memória Justificativa (Resposta ao parecer de 02-06-2025 e-REG/NOT/2025/22462)* do Estudo Prévio aditado em julho de 2025 (peças escritas, arquitetura).

regime de habitação a custos controlados, divididas pela área de construção total indicada no Estudo Prévio.

Quadro 3 - Cálculo da proporção de área de construção destinada a habitação acessível em candidatura PRR

	Candidatura PRR (2025)
Área bruta afeta aos fogos com renda acessível	15 555,40 m²
Área bruta afeta aos estacionamentos dos fogos com renda acessível	10 240,46 m²
Área bruta afeta às arrecadações dos fogos com renda acessível	742,58 m²
Proporção de área bruta estritamente afeta aos fogos	45%
Proporção de área bruta afeta aos fogos e respetivos estacionamentos e arrecadações	77%

Fonte: Dados de partida dos cálculos provenientes da candidatura PRR, na versão do pedido de alteração de 20.02.2025, com a área de construção total do Estudo Prévio submetido à CML em 2024 e aditado em julho de 2025 (34 796,76 m²)

Anexo III – Pronúncias apresentadas no exercício do contraditório