

Acórdão 6/2021 – 16.MAR – 1ªS/SS

DESCRITORES: AMORTIZAÇÃO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO A LONGO PRAZO / CONTRATO DE MÚTUO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / ENTIDADE GESTORA FINANCEIRA / FUNDO EUROPEU ESTRUTURAL E DE INVESTIMENTO / INSTRUMENTO FINANCEIRO PARA A REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANAS / PARTILHA DE RISCOS / PERÍODO DE CARÊNCIA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / REABILITAÇÃO URBANA / REJEIÇÃO DA PROPOSTA

SUMÁRIO

Processo: 2951/2020

Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

1. O contrato objeto de fiscalização é uma modalidade especial de contrato de mútuo (cf. artigos 1142.º a 1151.º do Código Civil) qualificado como empréstimo bancário, sendo de longo prazo quanto ao vencimento, na medida em que se vence em prazo superior a 5 anos (cf. artigos 1.º e 2.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei nº 344/78, de 17 de novembro), e integra o âmbito objetivo e subjetivo (atento o mutuário) da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
2. O contrato de empréstimo está enquadrado pelas regras de financiamento do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas 2020 (IFRRU 2020), instrumento financeiro criado no âmbito do Portugal 2020, cujo objetivo é o financiamento de operações de reabilitação urbana, operando, nomeadamente, no quadro das regras comuns aplicáveis aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).
3. As regras de financiamento referentes aos FEEI não derogam em termos genéricos o núcleo do regime legal de endividamento municipal estabelecido no Regime Jurídico das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RJALEI) e no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), embora, por força do n.º 12 do artigo 51.º do RFALEI, as regras sobre prazo de utilização do capital, diferimento e âmbito da amortização em empréstimos de

longo prazo estabelecidas no artigo 51.º, n.ºs 4 e 5, do RFALEI sejam derogadas quando o empréstimo se reporta a apoios que revestem a natureza de instrumentos financeiros, os quais são regulados pela legislação europeia e regulamentação específica aplicáveis.

4. O IFRRU 2020 compreende a atribuição de apoios aos beneficiários finais através das entidades gestoras financeiras (EGF), que criam e gerem instrumentos financeiros e nesse âmbito disponibilizam produtos financeiros em condições mais vantajosas face às existentes no mercado tendo de respeitar o modelo de partilha de riscos entre os fundos públicos e privados estabelecido no acordo de financiamento.
5. As EGF nos instrumentos financeiros do IFRRU 2020 nas suas relações com os beneficiários finais atuam de acordo com uma dupla veste: (i) Instituições de crédito e (ii) Gestores de fundos IFRRU 2020 sujeitos a específicas regras derivadas de um particular acordo de financiamento, domínio em que exercem uma *função pública*.
6. Este contexto sistémico-funcional afigura-se relevante no controlo da legalidade financeira, embora, por força da economia e teleologia específicas do processo de fiscalização prévia, esta não seja a sede para desenvolver a sindicância da atuação global das EGF, mas apenas de eventuais irregularidades refletidas no contrato objeto de fiscalização, importando, apenas, assinalar que a referida atribuição de funções públicas a entes privados se enquadra num fenómeno mais geral do direito administrativo contemporâneo.
7. A proposta apresentada pela instituição bancária adjudicatária (e o contrato outorgado) não obedece à matriz estabelecida no convite formulado pelo adjudicante, compreendendo uma cisão entre as tranches financiadas pelo IFRRU 2020 e pela entidade bancária, com amortizações autónomas dos capitais respetivos sendo conferida preferência e prioridade à amortização da tranche suportada em fundos próprios da instituição de crédito.
8. A diversidade da proposta relativamente à matriz do convite repercute-se na marcha do procedimento e no tratamento diferenciado relativamente aos outros concorrentes, sendo violada uma condição vinculativa para as propostas sobre respeito equivalente por todas as propostas das regras gerais do IFRRU 2020 em matéria de período de carência, o que deveria ter implicado a exclusão da proposta.
9. As condições apresentadas na proposta adjudicada não tendo sido previstas no convite formulado às EGF tinham pressuposta a respetiva incomparabilidade com as restantes propostas, sendo inadmissível a sua apresentação como alternativas concorrenciais, atendendo ao disposto nos artigos 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 4, do RJALEI.

10. A proposta vencedora padece de um vício relativo à violação das condições estabelecidas no convite formulado pelo adjudicante, que deveria determinar a respetiva exclusão, na medida em que o mesmo não previa a admissão de propostas variantes, sob pena de violação dos princípios da transparência e da concorrência para as eventuais propostas dos interessados, nomeadamente, quando se remeteu para as regras do IFRRU 2020.
11. O prazo do empréstimo da proposta vencedora foi fixado consoante a origem do financiamento e distintos períodos de carência, condição não permitida em face das regras fixadas no convite.
12. O complexo normativo vigente, em particular as regras do Direito da União Europeia visam partilha de riscos conformadas por um princípio de proporcionalidade proibindo a maior exposição dos fundos públicos aos riscos de incumprimento, paradigma revelado nos artigos 44.º e 45.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigos 6.º, n.º 1, alínea d), e 7.º, n.º 2, f) do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão e repercutido nas regras sobre reutilização dos recursos reembolsados ao instrumento financeiro do Regulamento (UE) n.º 964/2014, da Comissão.
13. A modalidade de empréstimo adotada no contrato fiscalizado permite a liquidação integral da tranche financiada com fundos próprios da EGF antes de se iniciar a amortização do capital financiado por despesas públicas, violando os imperativos de proporcionalidade e de partilha de riscos equivalente entre as duas tranches.
14. A deliberação que aprovou o empréstimo, na medida em que contrariou as normas dos artigos 25.º, n.º 4, do RJALEI e 49.º, n.º 5, do RFLAEI enferma de nulidade (atendendo ao disposto nos termos do artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJALEI e do artigo 4.º, n.º 2, do RFLAEI), por ter autorizado despesa não permitida por lei, preenchendo o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC.
15. O desrespeito das normas dos artigos 25.º, n.º 4, do RJALEI e 49.º, n.º 5, do RFALEI constitui, ainda, violação direta de normas financeiras, subsumível à alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
16. O desrespeito pelo contrato de empréstimo do complexo normativo constituído pelos artigos 16.º, n.º 8, 37.º, n.º 2, 38.º, n.ºs 4 e 7, 39.º, n.º 5, 44.º, 45.º e anexo IV do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, artigos 6.º, n.º 1, alínea d), e 7.º, n.º 2, f) do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, regras sobre reutilização dos recursos reembolsados ao instrumento financeiro do Regulamento (UE) n.º 964/2014, da Comissão e cláusulas 8.ª e 15.ª do Acordo de Financiamento, constitui também violação direta de normas financeiras.

17. A subsunção de violações da lei na previsão das alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC implica, em sede de fiscalização prévia, a recusa de visto.
18. A violação do princípio da concorrência deve ser qualificada como ilegalidade prevista na alínea *c)* do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC que preenche um segundo requisito constante da previsão dessa norma na medida em que a mesma pode alterar o resultado financeiro.

1.ª Secção – SS
Data: 16/03/2021
Processo: 2951/2020

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

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

I. RELATÓRIO

1 O presente processo compreendeu as seguintes etapas fundamentais:

- 1.1 O Município de Torres Vedras (MTV) requereu ao Tribunal de Contas (TdC) que fosse concedido visto ao contrato de empréstimo para investimento BPI / IFRRU 2020 — recuperação de 2 imóveis para residências universitárias, outorgado, em 8-10-2020, pelo Banco BPI, S.A. (BPI) e o MTV no valor de 420.345,50 €.
- 1.2 O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Controlo Prévio (DECOP) da Direção-Geral do TdC ao requerente confrontando-o com questões de legalidade e solicitando prestação de informação complementar, tendo ocorrido uma outra «devolução» por decisão do Tribunal.
- 1.3 Confrontada com problemas de legalidade suscitados, a entidade requerente reiterou o pedido, tendo, ainda, oportunidade para juntar elementos adicionais e apresentar a sua alegação (nomeadamente sobre os problemas de legalidade analisados *infra* na fundamentação do Acórdão), intervenções processuais que foram ponderadas pelo Tribunal.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

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

2.1 O Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas 2020 (IFRRU 2020):

a) Destina-se a apoiar investimentos em reabilitação urbana no território nacional, tendo o respetivo quadro de funcionamento sido aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, de 23 de julho, que criou a Estrutura de Gestão (EG) do IFRRU 2020 com a missão e objetivo de assegurar a definição, gestão, acompanhamento e execução do IFRRU 2020, de acordo com os objetivos e resultados definidos e com observância das regras de gestão constantes da legislação europeia e nacional aplicável.

b) A realização da despesa foi autorizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-O/2016, de 30 de dezembro, até ao montante de 703 232 323,56 €, correspondente ao somatório das diversas fontes de financiamento aí identificadas, tendo sido determinado que o valor global estimado dos contratos a celebrar com as entidades gestoras financeiras (EGF) ascende a 6.914.460,67 €, a que acresce o IVA à taxa legal em vigor, respeitante ao valor máximo a pagar pela prestação de serviços financeiros que reveste a forma de custos e comissões de gestão dos intermediários financeiros, ascendendo este valor, com IVA à taxa legal em vigor, a 8.504.786,62 €.

2.2 O IFRRU 2020 reúne num único instrumento financeiro diversas fontes de financiamento, provindo as respetivas dotações financeiras de:

a) Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), mais especificamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC);

b) Contrapartida Pública Nacional dos Financiamentos dos FEEI (CPN);

c) Banco Europeu de Investimento (BEI) e

d) Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB).

2.3 A EG do IFRRU 2020 funciona junto do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP (IHRU), ao qual compete assegurar o apoio logístico e administrativo ao seu funcionamento, sendo o apoio aos beneficiários finais disponibilizado através de EGF selecionadas mediante concurso público promovido pela EG do IFRRU 2020, para aquisição de serviços financeiros nesse âmbito, tendo sido designado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015 como vogal executivo da comissão diretiva do EG do IFRRU 2020 o presidente do conselho

diretivo do IHRU, sendo aquela comissão diretiva presidida por Abel Artur Cruz Torres Mascarenhas.

2.4 Posteriormente:

a) As EGF do IFRRU 2020 foram selecionadas através de um Concurso Limitado por Prévia Qualificação para seleção dos instrumentos financeiros e das respetivas entidades gestoras organizado em seis lotes de dimensão distinta, dos quais cinco lotes diziam respeito à concessão de empréstimos ou equivalentes e um lote é dedicado a garantias ou contragarantias para empréstimos concedidos exclusivamente com capital das entidades selecionadas nos lotes de empréstimos, em que podia apenas ser adjudicado um lote a cada concorrente;

b) Na sequência desse procedimento a EG do IFRRU celebrou acordos de financiamento com o Banco Santander Totta, SA, o Fundo de Contrapartida Mútuo, o Banco BPI, SA, o Banco Comercial Português, SA e o Banco Popular Portugal, SA (posteriormente integrado no Banco Santander Totta, SA).

2.5 Foram submetidos a fiscalização prévia os acordos de financiamento outorgados com as diferentes instituições de crédito selecionadas tendo em vista a outorga de contratos de financiamento destinados a apoiar as operações de reabilitação integral de edifícios através do IFRRU 2020.

2.6 Os referidos Acordos de Financiamento constituíram os Processos que se indicam:

Estrutura de Gestão do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020)			
Nº Processo	Instituições financeiras	Lotes	Decisão do TC
2610/2017	Banco Santander Totta, SA	1	Visados 23/08/2017
2719/2017	Fundo de Contrapartida Mútuo	6	
2925/2017	Banco BPI, SA	2	Visados 12/09/2017
3077/2017	Banco Comercial Português, SA	3	
3114/2017	Banco Popular Portugal, SA	4	
1761/2018	Banco Santander Totta, SA	1 (aditamento)	Visados
1762/2018	Banco BPI, SA	2 (aditamento)	18/07/2018

2.7 Os vários *acordos de financiamento* tinham conteúdo semelhante, tendo sido celebrado em 9-8-2017 o *acordo de financiamento* (AF) entre o Estado Português, representado pela

Comissão Diretiva da EG do IFRRU 2020 e o BPI (AF IFRRU2020/BPI), o qual compreende, nomeadamente, as seguintes cláusulas:

«Cláusula Primeira, *Âmbito e objeto*:

1. O presente Acordo de Financiamento tem por objeto a concessão, pela CD da EG do IFRRU 2020, à EGF, de uma dotação financeira com o objetivo de implementar um IF de dívida no âmbito do IFRRU 2020.
2. O presente Acordo de Financiamento estabelece as cláusulas jurídicas e técnicas relevantes, de acordo com o quadro de funcionamento definido pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, de 23 de julho, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-0/2016, de 30 de dezembro, e que visa reunir num único instrumento financeiro diversas fontes de financiamento, quer comunitárias, como os FEEI (neste caso, FEDER e Fundo de Coesão) e o Banco Europeu de Investimento (BEI), quer outras como o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), com vista à otimização e maximização dos diversos recursos financeiros destinados a apoiar a reabilitação e revitalização urbanas no território nacional.
3. Pelo presente Acordo de Financiamento a CD da EG do IFRRU 2020 disponibiliza à EGF a dotação financeira, correspondente ao valor do Lote que lhe foi adjudicado no âmbito do Concurso, o Lote 2 Dívida, no valor de € 185 995 880,69 (cento e oitenta e cinco milhões, novecentos e noventa e cinco mil, oitocentos e oitenta euros e sessenta e nove cêntimos), IVA incluído.
4. A dotação estabelecida no número anterior pode vir a ser acrescida de dotações suplementares e poderão vir a ser reduzidas, nos termos e condições previstos no presente Acordo de Financiamento.
5. A prestação pretendida pela CD da EG do IFRRU 2020 deve observar o presente Acordo de Financiamento e as demais especificações constantes dos documentos que integram o Procedimento.
6. A relação contratual entre a CD da EG do IFRRU 2020 e a EGF é titulada pelo presente Acordo de Financiamento.
7. O presente Acordo integra ainda os seguintes elementos:
 - a) Os esclarecimentos e as retificações relativos ao Caderno de Encargos;
 - b) O Caderno de Encargos e respetivo anexo;
 - c) A Proposta Adjudicada;
 - d) Os esclarecimentos sobre a Proposta Adjudicada prestados pela EGF.
8. Em caso de divergência entre os documentos referidos no número anterior, a respetiva prevalência é determinada pela ordem pela qual aí são indicados.
9. Em caso de divergência entre os documentos referidos no n.º 7 e o clausulado do presente Acordo de Financiamento, prevalecem os primeiros, salvo quanto aos ajustamentos propostos ao Acordo de Financiamento pela Entidade Adjudicante e aceites pelo respetivo Adjudicatário, nos termos do disposto nos artigos 99.º e 101.º do Código dos Contratos Públicos.

10. São do inteiro conhecimento da EGF todos os conceitos consagrados no presente Acordo de financiamento, bem como nos demais documentos que integram o Concurso, e a EGF reconhece que o presente Acordo de Financiamento reúne contribuições financeiras de diversas fontes de financiamento, quer comunitárias, como os FEEL (neste caso, FEDER e Fundo de Coesão) e o Banco Europeu de Investimento (BEI), quer outras como o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), cada uma com as suas regras próprias, cujo cumprimento importará salvaguardar, por parte da EG do IFRRU 2020, bem como por parte da EGF, ao longo da execução do Acordo de Financiamento.

Cláusula Segunda, Âmbito geográfico e Prazo de execução:

1. O presente Acordo de Financiamento celebrado no âmbito do Lote 2 Dívida do Concurso mantém-se em vigor até ao encerramento de contas dos PO Financiadores, o mais tardar a 15 de fevereiro de 2025, nos termos definidos no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, considerando-se automaticamente prorrogado até à adoção da deliberação da Comissão Interministerial de Coordenação Portugal 2020 a que se refere o n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

2. O disposto no número anterior não prejudica as obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do presente Acordo de Financiamento.

3. O financiamento dos beneficiários finais com dotações FEEL e CPN, no âmbito do *first investment cycle* deve ser concretizado pela EGF até 31 de dezembro de 2020, considerando-se como tal a data de celebração do contrato de financiamento respetivo com o beneficiário final, e os desembolsos aos beneficiários finais devem ocorrer até 31 de dezembro de 2022.

4. O financiamento dos beneficiários finais com dotações BEI e CEB deve ser executado pela EGF até 31 de dezembro de 2022.

5. Só são considerados para efeitos de reembolso os custos e comissões de gestão da EGF que tenham sido declarados à Estrutura de Gestão do IFRRU 2020 até 31/12/2023.

6. A dotação atribuída à EGF é nacional, sem prejuízo da distribuição regional das dotações FEEL e CPN.

[...]

Cláusula Quarta, Dotações financeiras:

1. A dotação financeira atribuída à EGF tem a seguinte composição e é atribuída nos seguintes termos:

1.1. A dotação é a que resulta das seguintes fontes de financiamento:

a) Dotação financeira dos FEEL, por Eixo prioritário e prioridade de investimento de cada Programa Operacional;

b) Dotação financeira correspondente à contrapartida pública nacional (CPN) dos financiamentos dos FEEL, cujo montante é estabelecido de acordo com as taxas de cofinanciamento fixadas em cada PO;

c) Dotação financeira correspondente ao financiamento do IFRRU 2020 através de recursos financeiros mobilizados pelo BEI;

d) Dotação financeira correspondente ao financiamento do IFRRU 2020 através de recursos financeiros mobilizados pelo CEB;

e) Dotação financeira correspondente a recursos próprios da EGF, no montante de € 185.995.880,69, a que corresponde uma alavancagem de 1:1, face à dotação do IFRRU 2020, prevista nas alíneas anteriores, afeta ao respetivo IF.

1.2. A distribuição, por fonte de financiamento, da dotação financeira do IFRRU 2020 atribuída à EGF é a seguinte: [...]

2. No caso de Lotes postos a concurso e não adjudicados, a dotação correspondente poderá ser utilizada para efeitos da atribuição de dotações suplementares a cada EGF adjudicatária nos Lotes Dívida.

3. A dotação ou dotações respetivas serão distribuídas após o decurso de um prazo mínimo de 15 dias corridos contados desde a entrada em vigor dos Acordos de Financiamento, na proporção das dotações contratadas.

4. Caso ocorra o reforço da dotação referida no número anterior, designadamente por efeito de reprogramação dos PO financiadores ao abrigo do Reg. (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro, ou de aprovação de novos financiamentos por parte do BEI ou do CEB, são aplicadas as regras estabelecidas na Cláusula Vigésima Nona referente à alteração do Acordo de Financiamento sem necessidade de realização de um Procedimento concursal.

Cláusula Quinta, Condições de Elegibilidade das Entidades Gestoras Financeiras (EGF):

A EGF, durante a vigência do Acordo de Financiamento, obriga-se a manter os requisitos que determinaram a seleção da respetiva Proposta, bem como a implementar o IF nas condições previstas no presente Acordo de Financiamento e demais documentos contratuais, designadamente:

a) Respeitar, na seleção das operações a financiar, a distribuição das dotações, designadamente por PO, Eixo Prioritário e Prioridade de Investimento, previstas na cláusula anterior;

b) Desenvolver as atividades no território abrangido;

c) Não utilizar os recursos alocados por cada PO, bem como os reembolsos e as receitas e outros ganhos por eles gerados, para financiamento de operações localizadas fora da região abrangida pelo PO financiador;

d) Ter a situação tributária e contributiva regularizada perante, respetivamente, a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Segurança Social, a verificar a cada transferência;

e) Ter a situação regularizada em matéria de reposições, no âmbito dos financiamentos dos FEEL, a verificar a cada transferência;

f) Não estar abrangida por situações de impedimento descritas no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro;

g) Mobilizar recursos para investir nos beneficiários finais, em complemento das contribuições do IFRRU 2020, mantendo em cada operação de financiamento, uma alavancagem, entre recursos do IFRRU 2020 e recursos próprios das EGF, de 1:1, tal como resulta da Proposta Adjudicada;

- h) Assegurar os meios técnicos, físicos e financeiros e os recursos humanos que confirmam capacidade adequada para aplicar o instrumento financeiro, incluindo a estrutura organizativa e o quadro de governação que proporcionem as necessárias garantias à CD da EG do IFRRU 2020;
- i) Assegurar a existência de um sistema de controlo interno eficaz e eficiente;
- j) Assegurar a utilização de um sistema de contas anuais que forneça, por fonte de financiamento e em tempo oportuno, informações rigorosas, completas e fiáveis;
- k) Prestar informação necessária ao acompanhamento e monitorização da execução dos investimentos, de acordo com os modelos e a periodicidade definida pela EG do IFRRU 2020;
- l) Prestar informação necessária para a concretização das auditorias pela Inspeção Geral de Finanças, enquanto Autoridade de Auditoria, pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, enquanto Estrutura de Auditoria Segregada e Autoridade de Certificação, pela Comissão Europeia e pelo Tribunal de Contas Europeu;
- m) Assegurar a divulgação dos produtos financeiros a oferecer, bem como das realizações e dos resultados alcançados nos termos da estratégia de comunicação do IFRRU 2020, em termos dos conteúdos, dos logotipos e outros formatos gráficos, periodicidade, entre outros, bem como divulgar junto dos beneficiários finais a participação de todos e cada um dos financiadores, designadamente dos PEEL;
- n) Garantir a independência dos membros dos órgãos sociais, em especial na medida em que possam originar conflito de interesses;
- o) Adotar e garantir a aplicação de medidas adequadas para evitar conflitos de interesses;
- p) Garantir a solidez e credibilidade da metodologia de identificação e apreciação das operações e dos beneficiários finais;
- q) Ter um nível dos custos e comissões de gestão do instrumento financeiro, elegível para financiamento, que observe o disposto na Cláusula Décima Nona;
- r) Manter a política de fixação de preços e demais condições de financiamento inalteradas durante a execução do Acordo de Financiamento;
- s) Garantir a plena transferência da vantagem financeira da contribuição pública do IFRRU 2020 para os beneficiários finais, durante o período de execução;
- t) Assegurar o aumento do nível de atividade em comparação com o atual, não sendo enquadráveis as operações que se destinem à reestruturação financeira e/ou impliquem a consolidação de crédito vivo, nem as operações destinadas a liquidar ou substituir de forma direta ou indireta, ainda que em condições diversas, financiamentos anteriormente acordados com a EGF ou outras entidades;
- u) Assegurar a atualização dos indicadores de realização e de resultado específicos da prioridade de investimento respetiva, devendo para tal os mesmos serem considerados nos contratos de financiamento a celebrar com os beneficiários finais;

v) Assegurar a gestão dos reembolsos, juros e outras receitas geradas, nos termos da sua Proposta e de acordo com o disposto dos artigos 43.º a 45.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013;

w) Não ter salários em atraso;

x) Respeitar as normas relevantes e a legislação aplicável em matéria de prevenção do branqueamento de capitais, de luta contra o terrorismo e de fraude fiscal nos termos previstos no n.º 4 do artigo 140.º do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2012;

y) Não deter capital numa percentagem superior a 50 %, por si ou pelo seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, ou pelos seus ascendentes e descendentes até ao 1.º grau, bem como por aquele que consigo viva em condições análogas às dos cônjuges, em empresa que não tenha cumprido notificação para devolução de apoios no âmbito de uma operação apoiada por fundos europeus;

z) Não estabelecer nem manter relações comerciais com entidades sediadas em territórios cujas jurisdições não cooperam com a União Europeia no que toca à aplicação das normas fiscais internacionalmente acordadas.

[...]

Cláusula Oitava, *Política de investimento e Condições de financiamento das operações*:

1. A EGF irá criar os seguintes produtos financeiros de dívida, os quais se encontram melhor identificados na Proposta Adjudicada:

a) Empréstimos ou equivalentes (nomeadamente crédito, locação financeira ou outras formas de financiamento por capitais alheios), com participação do IFRRU 2020;

b) Subvenção para auditoria energética, nos termos da Cláusula Terceira, financiada a 100% pelo IFRRU 2020;

c) Empréstimos exclusivamente concedidos com capitais da EGF, sobre os quais poderão incidir as garantias prestadas pela EGF selecionada para o Lote 6 Garantia.

2. Relativamente aos empréstimos ou equivalentes, devem ser observadas as seguintes condições de base:

a) Taxa de juros, na componente da EGF, igual à praticada pela EGF para operações semelhantes em condições de mercado, nos termos indicados na Proposta;

b) Maturidade até 20 anos;

c) Período de carência correspondente ao período de investimento mais 6 meses, até um máximo de 4 anos, com início na data da contratação da operação;

d) Subordinação nos reembolsos;

e) Garantias e desembolsos *pari passu*.

3. Os empréstimos ou equivalentes consubstanciam novos financiamentos não sendo admitido o refinanciamento de empréstimos ou equivalentes já existentes e não podendo ser assumida a forma de investimento de capital ou quase capital, nem de empréstimos *mezzanine*.

4. Devem ser apoiados projetos que se prevê serem financeiramente viáveis e que não obtêm financiamento suficiente por parte das fontes de mercado e o valor do financiamento deve corresponder ao mínimo necessário para permitir a realização do investimento.
5. Sem prejuízo das condições de aplicação de cada fonte pública de financiamento, a composição do financiamento aprovado e concedido ao beneficiário final é da responsabilidade da EGF, devendo corresponder à que melhor se adapte às necessidades de realização do investimento.
6. Os recursos públicos do IFRRU 2020 (FEEI, CPN, BEI, CEB) apenas podem financiar despesas elegíveis.
7. Os desembolsos de capital podem ocorrer, ou na data da contratação, ou em função da realização do investimento, ou da solicitação pelo beneficiário final, podendo a EGF estabelecer um limite máximo ao número de desembolsos.
8. Os juros serão suportados pelos beneficiários finais.
9. A taxa de juro a praticar junto do beneficiário final, em cada empréstimo, é a que resulta da conjugação das diferentes fontes de contribuição (FEEI/CPN, BEI/CEB e recursos próprios da EGF), devendo a respetiva fixação assumir os seguintes pressupostos:
 - a) A EGF deverá demonstrar, em cada operação de crédito, na parte do empréstimo por si assegurada, que o juro e as demais condições praticadas são, no máximo, as correspondentes a propostas análogas, recentemente aprovadas, suportadas exclusivamente por recursos próprios;
 - b) A taxa de juro aplicável aos recursos dos FEEI/CPN investidos em IF é de 0%;
 - c) A taxa de juro aplicável à componente BEI ou CEB é a que vier a ser determinada em função dos contratos a celebrar com o BEI e o CEB.
10. Os colaterais de crédito são os definidos pela EGF, consistindo preferencialmente em hipoteca do imóvel a reabilitar, podendo ser exigidos como condição para a celebração do contrato de financiamento ou durante a vigência deste.
11. Os colaterais negociados devem ser mantidos durante a vigência do contrato de empréstimo em montante pelo menos igual ao do capital em dívida em cada momento.
12. As garantias não cofinanciadas pelos FEEI assumem caráter de senioridade em relação a quaisquer outras que a EGF venha a aceitar sobre o mesmo bem para contragarantia de qualquer outra operação que seja aprovada para o mesmo investimento.
13. Em caso de incumprimento pelo beneficiário final do plano de reembolso do empréstimo ou equivalente, vencer-se-ão, relativamente à parcela financiada pelo IFRRU 2020 e sobre o montante em dívida juros de mora calculados à taxa fixada contratualmente pela EGF.
14. A EGF obriga-se a desenquadrar a operação e a substituí-la por outra operação a contratar, quer no caso dos empréstimos referidos na alínea a) do n.º 1, quer dos referidos na alínea c) do mesmo número, de modo a garantir a plena constituição da carteira de novos empréstimos, nas situações que configurem irregularidade

identificada no beneficiário final, nas situações em que o projeto de investimento não seja executado nos termos previstos, nomeadamente no que respeita aos pressupostos, condições de acesso e requisitos de enquadramento previstos no presente Acordo de Financiamento, ou em que não sejam cumpridas as disposições legais reguladoras do licenciamento da obra, ou da instalação e exploração dos projetos financiados.

15. Em situações devidamente fundamentadas a EG do IFRRU 2020 poderá autorizar a manutenção do enquadramento da operação, podendo estabelecer, designadamente, as seguintes condicionantes:

- a) A introdução de alterações ao contrato de financiamento celebrado com o beneficiário final;
- b) A devolução de quantias indevidamente recebidas, imputáveis à parcela do financiamento concedido ao beneficiário final através de recursos públicos disponibilizados pelo IFRRU 2020, às quais acrescem juros compensatórios à taxa fixada contratualmente pela EGF, acrescida de 2 pontos percentuais.

16. Os contratos de financiamento a celebrar com os beneficiários finais devem prever as situações de amortização antecipada do empréstimo, sendo sempre aplicável no caso de venda do imóvel reabilitado.

17. As amortizações, totais ou parciais, que venham a ser antecipadas nas situações de venda do imóvel não serão objeto de qualquer penalização.

18. Os contratos de financiamento a celebrar com os beneficiários finais devem ainda prever que, no caso em que se verifica a prestação de informação falsa ou qualquer situação de impedimento prevista no art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, ou a não realização do investimento, há lugar à rescisão do contrato de financiamento com o beneficiário final, tendo por consequência a amortização antecipada do empréstimo bem como a devolução dos benefícios já obtidos, com aplicação de juros calculados à taxa fixada contratualmente pela EGF.

19. As amortizações antecipadas, independentemente das razões que as fundamentem, incidem sobre as várias fontes de financiamento da operação na proporção da respetiva participação no financiamento.

Cláusula Nona, Política de investimento e Condições de financiamento das operações com garantia FEEI:

1. As garantias a prestar pela EGF adjudicatária do Lote 6 obedecem, cumulativamente, às seguintes características:

- a) Destinam-se a garantir empréstimos concedidos pela EGF na parte relativa às despesas elegíveis;
- b) Os empréstimos garantidos não podem ser financiados por recursos FEEI, CPN, BEI ou CEB;
- c) Na concessão dos empréstimos devem ser considerados os requisitos de elegibilidade das operações e dos beneficiários finais previstos no presente Acordo de Financiamento;
- d) Preferencialmente, devem ser complementares da hipoteca do imóvel reabilitado;
- e) Constituir uma garantia autónoma à primeira solicitação;

f) Ser primeiramente acionada a garantia PEEL e, uma vez recuperado o valor do imóvel ou de outros colaterais exigidos, será o valor da garantia repostado proporcionalmente;

g) Cobrir apenas as perdas esperadas, não havendo lugar à cobertura de perdas inesperadas;

h) Ter a cobertura máxima proposta pela EGF selecionada no âmbito do Lote 6 não podendo este limite ser superior a 80% do capital em dívida em cada momento.

2. As garantias destinam-se a assegurar a cobertura máxima proposta pela EGF adjudicatária no âmbito do Lote 6 Garantia e as perdas totais suportadas devem ser limitadas a 20 % da carteira garantida.

3. Podem ser exigidas outras garantias no âmbito do processo de análise de crédito, ou na vigência do contrato de financiamento, sendo estas constituídas *pari passu* a favor da EGF selecionada para gerir o IF de garantia, como garante do bom cumprimento das responsabilidades que para o beneficiário final emergem da prestação da garantia autónoma.

[...]

Cláusula Décima Primeira, *Vantagem financeira e auxílios estatais*:

1. Toda a vantagem financeira é transferida para os beneficiários finais sob a forma de condições de financiamento mais favoráveis do que as existentes no mercado, designadamente através da redução da taxa de juro, do aumento da maturidade e do período de carência.

2. A EGF e o IFRRU 2020 assumem a qualquer momento as perdas e benefícios na proporção das suas contribuições (*pro rata*), sendo que, no caso de participação assimétrica, a primeira perda assumida pelo IFRRU 2020 é determinada em função do que resultar da proposta da EGF, até ao máximo de 25% do investimento total, assumindo a EGF a restante perda.

3. A remuneração da EGF compreende os custos e/ou comissões de gestão e reflete a remuneração aplicável no mercado em situações comparáveis e ser conforme com o disposto nos artigos 12.º e 13.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março, tal como previsto na Cláusula Décima Nona do presente Acordo de Financiamento.

4. A política de fixação de preços e a metodologia devem manter-se inalteradas durante a execução do presente Acordo de Financiamento.

5. No que se refere aos beneficiários finais, apenas são concedidos apoios de modo proporcional e necessário à realização do investimento e são observadas as previsões do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado - em particular no que se refere ao estipulado no seu Capítulo III, Secção I. Subsecção B Auxílios ao desenvolvimento urbano (artigo 16.º Auxílios regionais ao desenvolvimento urbano) e a Secção 7 (artigo 39.º Auxílios ao investimento a favor de projetos de eficiência energética em edifícios).

6. Cabe à EGF assegurar o cumprimento, ao nível dos beneficiários finais, das regras da UE sobre auxílios de Estado, sempre que estes sejam considerados como agente económico (empresa).
7. Os beneficiários finais que sejam pessoas singulares e que não sejam considerados empresas não são considerados beneficiários de auxílio estatal.
8. Para efeitos do número anterior, o arrendamento, mesmo que promovido por pessoa singular, é considerado atividade económica e, como tal, sujeito às regras de auxílios de estado.
9. Caberá à EGF calcular o Equivalente de Subvenção Bruto (ESB) para cada operação aprovada para o beneficiário final e regularmente transmitir essa informação à EG do IFRRU 2020.
10. Os financiamentos concedidos são cumuláveis com quaisquer incentivos ou apoios, desde que dessa cumulação não resulte uma intensidade de auxílio superior à permitida pelo Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, caso em que se procede à redução da parcela de financiamento da responsabilidade do IFRRU 2020 na exata medida em que tal seja necessário para cumprimento dos limites máximos de auxílio permitidos, podendo a EGF reduzir, manter ou aumentar, na mesma proporção, a sua parcela de financiamento.
11. Nos termos do n.º 12 do artigo 37.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, as regras sobre auxílios de Estado aplicáveis serão as que se encontrarem em vigor no momento em que for criada a medida de auxílio e a mesma transmitida à Comissão Europeia ou, na sua ausência, no momento em que forem celebrados os Acordos de financiamento.
12. Apenas na impossibilidade de serem observados todos os critérios que permitem que a medida seja considerada compatível, de acordo com o Regulamento referido no número 5, poderá recorrer-se ao Regulamento (UE) n.º 1407/2013, da Comissão, de 18 de dezembro, que estabelece os limiares para os auxílios de minimis ou proceder-se à notificação da medida ou de um auxílio *ad hoc*, consoante o caso, não podendo, nestes casos, o financiamento ser concedido antes de a notificação ser aprovada pela Comissão Europeia.

[...]

Cláusula Décima Quarta, Papel e responsabilidade da Entidade Gestora Financeira (EGF)

1. Sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável, da celebração do presente Acordo de Financiamento decorrem para a EGF as seguintes obrigações principais:

- a) Iniciar a execução do presente Acordo de Financiamento no prazo máximo de 6 meses, contados a partir da data da celebração do presente Acordo de Financiamento, sendo este início demonstrado através do primeiro contrato de financiamento celebrado com um beneficiário final;
- b) Executar pontualmente o IF e dar integral cumprimento às obrigações resultantes da Proposta Adjudicada, a que acrescem as obrigações e responsabilidades resultantes do presente Acordo de Financiamento e demais documentação do Procedimento;

- c) Comunicar antecipadamente à EG do IFRRU 2020 os factos que tornem total ou parcialmente impossível a execução do presente Acordo de Financiamento ou com relevância para a execução do mesmo;
- d) Não alterar as condições de implementação do IF, fora dos casos previstos no presente Acordo de Financiamento;
- e) Não ceder a sua posição contratual, sem prévia autorização da EG do IFRRU 2020;
- f) Prestar de forma correta e fidedigna as informações referentes às condições em que é implementado o IF, bem como prestar todos os esclarecimentos que se justifiquem, de acordo com as circunstâncias;
- g) Identificar, seleccionar e contratualizar os financiamentos nos termos do presente Acordo de Financiamento e da Proposta Adjudicada;
- h) Assegurar o acompanhamento e monitorizar a execução das operações financiadas, garantindo a recolha, tratamento e disponibilização da informação necessária e adequada para a prestação de contas, auditoria e controlo;
- i) Praticar os atos necessários para liquidação do IF, nos termos do presente Acordo de Financiamento;
- j) Conservar, até 31 de dezembro de 2027, as provas documentais suficientes para garantir uma adequada pista de auditoria;
- k) Tomar as medidas necessárias e adequadas para assegurar que os beneficiários finais utilizaram os financiamentos exclusivamente para realização das operações / projetos de investimento contratados;
- l) Apresentar as demonstrações financeiras dos IF, acompanhados da respetiva certificação, de forma a evidenciar autonomamente os movimentos associados às operações IFRRU 2020 e os correspondentes fluxos financeiros.

2. São ainda obrigações da EGF:

- a) Concluir a criação da carteira de novos empréstimos (*first investment cycle*), demonstrada através de contratos celebrados com os beneficiários finais, até 31 de dezembro de 2020;
- b) Garantir, no âmbito dos contratos de financiamento a celebrar com os beneficiários finais, que o montante total de recursos disponibilizados pela EGF é, em cada operação, superior à totalidade do financiamento público do IFRRU 2020, sendo que cada 1 euro de recursos da EGF corresponde a 1 euro de recursos do IFRRU 2020, conforme resulta da Proposta Adjudicada, salvo situações excecionais devidamente justificadas e previamente autorizadas pelo Comité de Investimento do IFRRU 2020;
- c) Promover as diligências adequadas e necessárias para a verificação de que as despesas realizadas são elegíveis nos termos normativos nacionais e da União Europeia aplicáveis;
- d) Os contratos de empréstimo a garantir com recursos do IFRRU 2020, são celebrados até 31 de dezembro de 2023.

3. A EGF é responsável pelo reembolso das contribuições do IFRRU 2020 afetadas por irregularidades, respetivos juros e quaisquer outros ganhos por elas gerados, excluindo

eventuais custos de recuperação e de execução, os quais são imputados proporcionalmente à partilha de riscos entre a EGF e o IFRRU 2020.

4. A EGF não é responsável pelo reembolso dos montantes referidos no número anterior, desde que demonstre que estão preenchidas as seguintes condições:

- a) A irregularidade ocorreu ao nível dos beneficiários finais;
- b) A EGF atue em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º Regulamento delegado (UE) n.º 480/2014, de 3 de março;
- c) E que os montantes afetados pela irregularidade não podem ser recuperados, apesar de ter envidado todos os esforços contratuais e legais para o efeito.

5. No caso de serem identificadas irregularidades ao nível da EGF, a correção a aplicar respeitará os termos previstos no documento de 7 de outubro de 2015 "*Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure co-financing by the EU under the structural funds and the european fisheries fund for non-compliance with the rules applicable to financial engineering instruments for the 2007-2013 programming period*" e suas atualizações.

6. A EGF responde pelos danos que causar à EG do IFRRU 2020 em razão do incumprimento culposo das obrigações que sobre ela impendam e que lhe seja imputável, bem como pelos danos causados pelos atos e omissões de terceiros, por si empregues na execução de obrigações emergentes do presente Acordo de Financiamento, como se tais atos ou omissões fossem praticados por ela.

7. Sem prejuízo do referido no número anterior, à devolução de montantes que possam estar em causa em resultado de incumprimento do presente Acordo de Financiamento, acresce uma taxa de juro ao ano, que corresponde à EURIBOR/1 mês cotada na data identificada na notificação para a devolução, acrescida de 250 pontos base, aplicável desde o prazo limite, estabelecido na notificação para a EGF proceder à devolução até à devolução efetiva ("*Default Interest Rate*").

Cláusula Décima Quinta, *Partilha de riscos e receitas*:

A EGF deve assegurar a implementação das medidas de mitigação de risco necessárias e suficientes no âmbito do financiamento das operações promovidas pelos beneficiários finais, através de:

- a) Realização de *due diligences*, de acordo com as práticas normais do mercado, para analisar os riscos de investimento e de financiamento;
- b) Garantia de que os principais riscos do investimento, técnicos, de mercado, financeiros, sociais, ambientais, entre outros, estão bem identificados e adequadamente mitigados, bem como considerados, quer em sede de análise do pedido de financiamento, quer durante a execução dos contratos celebrados com os beneficiários finais;
- c) Verificação de que os processos de análise e decisão permitem, para além da deteção e mitigação de riscos, a superação de efeitos e circunstâncias adversas (análise de sensibilidade);

- d) Adoção de uma política de diversificação de risco, através designadamente da dispersão da carteira em função dos diferentes tipos de utilização dos imóveis, das zonas geográficas, ou da natureza dos beneficiários finais;
- e) Adoção de medidas de recuperação em caso de incumprimento pelos beneficiários finais, de acordo com o estabelecido no presente Acordo de Financiamento e das suas orientações e procedimentos internos;
- f) Em caso de incumprimento do plano de reembolso, a EGF e o IFRRU 2020 assumem a qualquer momento as perdas e benefícios na proporção das suas contribuições (*pro rata*) ou, no caso de participação assimétrica, não deve o risco da EGF ser inferior a 20% e a primeira perda assumida pelo IFRRU 2020 deve ser limitada a 25% do investimento total, assumindo a EGF a restante perda.

[...]

Cláusula trigésima quarta, *Lei Aplicável*:

O presente Acordo de Financiamento rege-se pela lei Portuguesa, em especial pelo regime previsto no CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e demais legislação aplicável, designadamente a referida no presente Acordo de Financiamento, bem como pelos Regulamentos Comunitários e os documentos de orientação disponíveis em <https://www.fi-compass.eu/Publication/ec-regulatory-guidance/ec-regulatory-guidance-guidance-member-states> abaixo indicados:

Regulamento (UE) n.º 966/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro;

Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro, relativo aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEI)

Regulamento (UE) n.º 1301/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro, relativo ao FEDER

Regulamento (UE) n.º 1300/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo de Coesão

Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014, da Comissão, de 3 de março

Regulamento de Execução (UE) n.º 821/2014, da Comissão, de 28 de julho

Regulamento (UE) n.º 964/2014, da Comissão, de 11 de setembro

Guidance for Member States and Programme Authorities Management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds, the Cohesion Fund and the EMFF for the 2014-2020 programming period (EGESIF_14-0012_02 final, de 17/09/2015)

Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - short reference guide for Managing Authorities (Ref. Ares(2014)j2195942 - 02/07/2014)

Guidance for Member States on Article 37 (7) (8; (9) CPR - Combination of support from a financial instrument with other support EGESIF_15_0012-02 10/08/2015

Guidance for Member States on Article 43 CPR- interest generated by ESIF support paid to FI EGESIF 15-0031-01 Final 17/02/2016

Guidance for Member States on Article 42(I)(d) CPR- Eligible management costs and fees EGESIF_15-(X)21-01 de 26/11/2015.

- 2.8 Para a contratação de financiamento, para recuperação de 2 imóveis para residências universitárias, o MTV convidou os três bancos comerciais que são EGF selecionadas pelo Estado (*supra* §§ 2.4, 2.6 e 2.7), através de ofícios com conteúdo idêntico.
- 2.9 O ofício remetido para o BPI, similar aos enviados para outros bancos comerciais que são EGF, com a data de 27 de maio de 2020, apresenta como assunto «Contratação de empréstimo de médio/longo prazo para financiamento da reabilitação de edifícios destinados a residências universitárias, no âmbito do IFRRU 2020, até ao montante de € 420.345,50» e tem o seguinte teor:

«Pedido de proposta

De acordo com a deliberação da Câmara Municipal de Torres Vedras tomada na sua reunião de 26/05/2020, é intenção do Município contrair empréstimo de médio/longo prazo, no âmbito do IFRRU 2020, para financiamento da reabilitação dos seguintes imóveis, inseridos na Área de Reabilitação Urbana (ARU) do Centro Histórico de Torres Vedras.

NUCLEO A - Rua Trás do Açogue, nº 5A-5C, Torres Vedras: até ao montante de €210.172,74;

NUCLEO B – Travessa Luis Cardoso, nº 2 a nº 6. Torres Vedras: até ao montante de €210.172,75.

Pretendem-se as seguintes condições:

Montante: até €420.345,50;

Prazo Global: 20 anos;

Período de utilização e diferimento: Até 24 meses;

Pagamento de juros: trimestral;

Reembolso de capital: amortizações trimestrais, iguais e sucessivas;

Periodicidade do indexante: 6M;

Condições para o cálculo da taxa de juro em caso de indexante negativo: em caso negativo, o indexante deverá assumir o valor de zero (floor zero);

Comissões: Isenção;

Forma dos pagamentos: por débito em conta.

Nesta conformidade e em cumprimento das disposições legais em vigor, solicita-se a V. Exa. a apresentação de proposta para o efeito, em carta fechada e com a designação de

“Proposta para financiamento da reabilitação de edifícios destinados a residências universitárias, no âmbito do IFRRU 2020, até ao montante de €420.345,50”, até às 15 horas do próximo dia 12 de junho (data limite para a entrada da proposta nas nossas instalações), na qual constem as condições praticadas por essa Instituição de Crédito.

Informa-se desde já que, em situação de empate, serão convidadas as instituições financeiras a apresentar nova proposta. Mantendo-se o empate, será selecionada a proposta apresentada pela instituição que tiver maior volume de empréstimos contratados com o Município.

Enviem-se em anexo as memórias descritivas de ambas as operações.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal»

2.10 O MTV recebeu propostas do Banco BPI, S.A., Banco Santander Totta, S.A. e Banco BCP, S.A. as quais se resumem no seguinte quadro comparativo:

	Banco BPI, SA	Banco Santander Totta, SA	Banco BCP, SA
Valor do financiamento	Tranche IFRRU 50% – 210.172,75 € Tranche BPI 50% – 210.172,75 €	420.345,50 € BST: 224.847,01€ (53,5%) BEI: 195.498,49€ (46,5%)	420.345,50 € BCP: 56,53% Fundos públicos: 43,47%
Prazo de duração do contrato	Até 20 anos Tranche IFRRU: até 20 anos Tranche BPI: até 11 anos	240 meses (20 anos)	240 meses (20 anos)
Período de carência	Tranche IFRRU – até 9 anos a contar do final do período de utilização (24 meses) Tranche BPI – até 24 meses, correspondentes ao período de utilização	24 meses	24 meses
Período de utilização	Até 24 meses	24 meses	Até 24 meses

Periodicidade das rendas	72 Amortizações trimestrais constantes de capital e juros, sendo as primeiras 36 só para a tranche BPI, e as restantes 36 para a tranche IFRRU	72 prestações trimestrais constantes de capital, sucessivas e postecipadas, acrescidas de juros.	72 amortizações de capital e juros com periodicidade trimestral
Taxa de juro	Tranche IFRRU: 0,0% Tranche BPI: Euribor a 6 meses acrescida de <i>spread</i> de 1,675%	BST: 2% BEI: 0 %	Euribor a 6 meses + <i>spread</i> de 1,150%
Despesas	Isento	Isento	Isento

2.11 O quadro reflete a apresentação de propostas com condições divergentes, uma vez que as EGF proponentes aplicam as taxas de juro ao valor global do financiamento de 420.345,50€ de modo diferente, quanto ao prazo do empréstimo e à aplicação da taxa de juro — em particular na proposta do BPI, o prazo para o empréstimo foi fixado consoante a origem do financiamento (Tranche IFRRU ou Tranche BPI), estabelecendo, ainda, um período de carência potencial para a tranche do IFRRU de 11 anos (9 anos a contar do final do período de utilização de 24 meses).

2.12 A justificação apresentada para a adjudicação ao BPI resume-se no seguinte mapa comparativo enviado pelo MTV:



Instituição Crédito	Prazo	Prazo de Utilização	Distribuição estimada financiamento	Spread	Euribor	Comis.	Periodic. Juros	Estimativa Juros a Pagar	Reembolso capital	Posição
Millennium bcp	Até 240 meses	Até 24 meses	BCP: 56,53% Fundos Públicos: 43,47%	1,15% 0,00%	6M 6M	Isento	Trimestral	€44.997,51	72 prestações trimestrais	2º
Banco BPI	Até 20 anos » Tranche IFRRU: até 20 anos » Tranche BPI: até 11 anos	Até 2 anos	BPI: 50% Fundos Públicos: 50% » BEI: 86,2% » CEB: 13,80%	1,675% 0,00% 0,08%	6M 6M 3M	Isento	Trimestral	€19.362,00	72 prestações trimestrais, sucessivas e postecipadas, constantes de capital, sendo que as primeiras 36 correspondem unicamente à amortização da tranche do BPI, e as restantes 36 à amortização da tranche do IFRRU	1º
Santander Totta	240 meses	24 meses	Santander: 53,5% BEI: 46,5%	2,00% 0,00%	6M 6M	Isento	Trimestral	€50.028,46	72 prestações trimestrais constantes de capital, sucessivas e postecipadas	3º

2.13 Foi celebrado contrato entre o MTV e o BPI, na sequência de deliberação que o aprovou, com o valor de 420.345,50€ integrando uma tranche IFRRU 2020 financiada com fundos disponibilizados por esse instrumento financeiro (50%) e uma tranche BPI financiada com fundos disponibilizados pelo Banco (50%).

2.14 O contrato de empréstimo bancário compreende, nomeadamente, as seguintes cláusulas:
«Cláusula Segunda (Objeto, Finalidade, Composição e Representação)

1. O Contrato tem por objeto a concessão de um empréstimo pelo Banco, destinado ao financiamento da Reabilitação dos Prédios, inseridos na área de Reabilitação Urbana (ARU), do Centro Histórico de Torres Vedras, sob a forma de abertura de crédito até ao montante global de € 420.345,50 (quatrocentos e vinte mil, trezentos e quarenta e cinco euros e cinquenta cêntimos), obrigando-se a Mutuária a promover o respetivo reembolso nos termos estipulados no Contrato.

2. O Empréstimo será concedido em duas Tranches:

a) Tranche IFRRU, até ao montante de € 210.172,75 (duzentos e dez mil, cento e setenta e dois euros e setenta e cinco cêntimos), concedida à Mutuária pelo Banco, enquanto gestor de fundos IFRRU e à qual serão aplicáveis os termos e condições específicos da Cláusula Quinta, para além das demais disposições comuns do Contrato.

b) Tranche BPI, até ao montante de € 210.172,75 (duzentos e dez mil, cento e setenta e dois euros e setenta e cinco cêntimos), concedida à Mutuária pelo Banco e à qual serão

aplicáveis os termos e condições da Cláusula Quarta do Contrato, para além das demais disposições comuns do Contrato.

c) O Empréstimo será utilizado de acordo com o procedimento, comum à Tranche IFRRU e à Tranche BPI, descrito nas Cláusulas Sexta e Sétima do Contrato.

O empréstimo terá um prazo total de 20 anos, contado da data de obtenção do visto do tribunal de contas, iniciando-se o respetivo reembolso no 24º mês após a obtenção do visto do Tribunal de Contas, em conformidade com as disposições aplicáveis a cada tranche, nos termos previstos nas Cláusulas Quarta e Quinta do presente contrato.

3. O Banco intervém no Contrato na dupla qualidade de:

a) No que respeita à Tranche IFRRU, gestor de fundos IFRRU, atuando em nome próprio, mas como mandatário sem representação da EG do IFRRU.

b) No que respeita à Tranche BPI, em nome próprio e por sua própria conta, correspondendo assim essa intervenção a duas posições contratuais credoras autónomas.

4. Em conformidade com o disposto no número anterior, e salvo no que respeita às disposições específicas da Tranche BPI ou quando esta já se ache integralmente reembolsada nos termos do Contrato, ou a disposições específicas da Tranche IFRRU, os demais direitos que o Contrato atribui ao Banco entendem-se como conferidos nas duas mencionadas qualidades.

5. As obrigações emergentes para o Banco da Tranche BPI e da Tranche IFRRU têm entre si natureza conjunta e não solidária.

[...]

Cláusula Quarta (Tranche BPI)

Aplicam-se à Tranche BPI os seguintes termos e condições específicos:

1. Finalidade e Controlo:

a) A Tranche BPI tem por finalidade financiar Despesas Tranche BPI.

b) Ao Banco fica assegurado o direito de fiscalizar, pela forma que julgar apropriada, a correta aplicação dos fundos que faculta.

2. Remuneração do capital em dívida:

a) O capital em dívida ao abrigo da Tranche BPI vence juros à taxa nominal correspondente à Euribor a 6 meses, divulgada no segundo dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros, que, em 02 de outubro de 2020, de -0,473% (menos zero virgula quatrocentos e setenta e três) arredondada à milésima (por excesso ou por defeito

consoante a quarta casa à direita da vírgula seja superior ou inferior a cinco) acrescida de uma margem de 1,675 % p.p. ao ano, o que, considerando o disposto na alínea c) infra, corresponde na sobredita data a 1,675%.

b) A Taxa Anual Efetiva (TAE) é, em 02 de outubro de 2020, de 1,675% e conforme cálculo efetuado nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 220/94 de 23 de Agosto.

c) Caso, por uma qualquer razão, a Euribor a 6 meses ou a taxa de referência utilizada que a substitua apresente valor inferior a zero, considera-se, para determinação da taxa nominal aplicável, que o respetivo valor corresponde a zero

d) Os juros são contados dia a dia com referência a períodos de contagem de juros trimestrais, sendo calculados na base dos dias efetivamente decorridos e de um ano de 360 dias.

e) Os juros serão pagos trimestral e postecipadamente, por débito da Conta Projeto, que para o efeito se deverá achar tempestiva e devidamente provisionada.

f) As variações da taxa de juro produzirão efeitos a partir do início do período de contagem de juros subsequente.

g) Sempre que, durante um período de contagem de juros, ocorra alteração no Mercado Monetário Interbancário, o Banco reserva-se o direito de alterar a taxa de juro a aplicar mediante pré-aviso escrito à Mutuária. A nova taxa de juro corresponderá à taxa média verificada no Mercado Monetário Interbancário para operações de prazo idêntico ao do indexante referido nesta cláusula, divulgada pelo Banco Central Europeu, acrescida da margem também prevista nesta cláusula, tendo, em consequência, a Mutuária a faculdade de resolver o Contrato, com fundamento nesta situação. Para este efeito, considera-se existir alteração no Mercado Monetário Interbancário, sempre que a Euribor deixe de existir, ou, no entender do Banco, deixe de ser representativa, ou a variação das taxas de juro para as operações de prazo idêntico ao do indexante do presente Empréstimo for superior a 0,5% (zero vírgula cinco por cento).

3. Prazo: 11 anos, contados a partir da data da obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas ao contrato, incluindo: (i) um Período de Utilização de 24 meses, deduzido de 15 dias, seguido de (ii) um período de reembolso de 9 anos, em prestações trimestrais, ocorrendo a primeira 24 meses após a obtenção do visto do Tribunal de Contas.

4. Reembolso de Capital:

a) O reembolso do capital mutuado ao abrigo da Tranche BPI será efetuado pela Mutuária em 37 (trinta e sete) prestações trimestrais, sucessivas, iguais e postecipadas, vencendo-se a primeira no 24º mês após a obtenção do visto do Tribunal de Contas, sendo que estas primeiras 37 prestações correspondem exclusivamente à amortização da Tranche BPI.

b) Cada uma de tais prestações de capital será paga por débito da Conta Projeto, que para o efeito se deverá achar tempestiva e devidamente provisionada.

Cláusula Quinta (Tranche IFRRU)

Aplicam-se à Tranche IFRRU os seguintes termos e condições específicos:

I. Finalidade e Controlo:

a) A Tranche IFRRU tem por finalidade o financiamento de Despesas Tranche IFRRU.

b) Ao Banco, enquanto gestor de fundos IFRRU, e à Entidade Gestora do IFRRU fica assegurado o direito de fiscalizar, pela forma que julgarem apropriada, a correta aplicação dos fundos facultados ao abrigo da Tranche IFRRU.

2. Remuneração do capital em dívida:

a) A Tranche IFRRU vence juros à taxa que resulta da conjugação das seguintes taxas de juro, que são determinadas consoante as diferentes fontes de contribuição dos fundos IFRRU:

i. Recursos FEEI: montante de €41.951,38 (quarenta e um mil, novecentos e cinquenta e um euros e trinta e oito cêntimos), correspondente aos recursos provenientes das dotações FEEI vence juros à taxa de 0%, dos quais afetos a:

- Reabilitação Urbana: montante de € 0 (zero euros), proveniente do PO Regional;

- Eficiência Energética: montante de €41.951,38 (quarenta e um mil, novecentos e cinquenta e um euros e trinta e oito cêntimos), provenientes de fundos especificamente afetos à eficiência energética na habitação (PO SEUR no caso do Continente e dos PO Regionais dos Açores e da Madeira afetos à eficiência energética, nestas regiões)

ii. Recursos CPN: o montante de €1.664,28 (mil seiscentos e sessenta e quatro euros e vinte e oito cêntimos), correspondente aos recursos provenientes das dotações da CPN (provenientes dos PO Regionais e/ou, no caso de utilização de fundos especificamente afetos à eficiência energética na habitação no Continente, PO SEUR) vence juros à taxa de 0%;

iii. Recursos BEI: o montante de €143.583,70 (cento e quarenta e três mil, quinhentos e oitenta e três euros e setenta cêntimos), correspondente aos recursos provenientes das

dotações do BEI vence juros à taxa nominal correspondente à Euribor a 6 meses, divulgada no segundo dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros, que, em 02 de outubro de 2020, é de 0,473%, (menos zero virgula quatrocentos e setenta e três), arredondada à milésima (por excesso ou por defeito consoante a quarta casa à direita da vírgula seja superior ou inferior a cinco), acrescida de uma margem ou spread de 0,00% ao ano, o que corresponde na sobredita data a 0,00%. Caso a taxa assim calculada, por uma qualquer razão, apresente valor inferior a zero, considera-se que o respetivo valor corresponde a zero.

iv. Recursos CEB: o montante de €22.973,39 (vinte e dois mil, novecentos e setenta e três euros e trinta e nove cêntimos), correspondente aos recursos provenientes das dotações do CEB vence juros à taxa nominal correspondente à Euribor a 3 meses, divulgada no segundo dia útil anterior ao início de cada período de contagem de juros, que, em 02 de outubro de 2020, é de 0/505% (menos zero virgula quinhentos e cinco), arredondada à milésima (por excesso ou por defeito consoante a quarta casa à direita da vírgula seja superior ou inferior a cinco) acrescida de uma margem ou spread de 0,08% ao ano, o que corresponde na sobredita data a 0.00%. Caso a taxa assim calculada, por uma qualquer razão, apresente valor inferior a zero, considera-se que o respetivo valor corresponde a zero.

b) A Taxa Anual Efetiva (TAE) da Tranche IFRRU é, conforme cálculo efetuado nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 220/94 de 23 de Agosto, de:

- i. 0,00%, no que respeita à subalínea i) da anterior alínea a);
- ii. 0,00%, no que respeita à subalínea ii) da anterior alínea a);
- iii. 0,00%, no que respeita à subalínea iii) da anterior alínea a);
- iv. 0,00%, no que respeita à subalínea iv) da anterior alínea a).

c) Os juros são contados dia a dia com referência a períodos de contagem de juros trimestrais, sendo calculados na base dos dias efetivamente decorridos e de um ano de 360 dias.

d) Os juros serão pagos trimestralmente e postecipadamente, por débito da Conta Projeto, a qual deverá achar-se tempestiva e devidamente provisionada para o efeito.

3. Prazo: até 20 anos, contados a partir da data da obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas ao Contrato, incluindo: (i) um Período de Utilização de 24 meses deduzido de 15

dias, (ii) um período de reembolso de 9 anos, em 37 prestações trimestrais, ocorrendo a primeira 3 meses após decorrido o período de reembolso da Tranche BPI.

4. Reembolso de Capital:

a) O reembolso do capital mutuado ao abrigo da Tranche IFRRU será efetuado pela Mutuária em 37 prestações trimestrais, sucessivas, iguais e postecipadas, vencendo-se a primeira três meses após a data da última prestação de reembolso da Tranche BPI.

b) Cada uma de tais prestações de capital será paga por débito da Conta Projeto, a qual deverá achar-se tempestiva e devidamente provisionada para o efeito.

[...]

Cláusula Oitava (Reembolso Antecipado de Capital e Pagamento parcial de quantias vencidas)

1. A Mutuária pode proceder ao reembolso antecipado, total ou parcial, do capital mutuado, devendo esse propósito ser comunicado, por escrito, ao Banco, com a antecedência mínima de trinta dias, relativamente a uma data de vencimento de juros.

2. A Mutuária obriga-se a proceder ao reembolso antecipado do empréstimo em caso de alienação dos Prédios.

3. No caso de reembolso antecipado parcial, serão os pagamentos antecipados imputados a despesas, encargos, juros e capital, segundo a ordem que o Banco venha a estabelecer, sendo afetos à Tranche BPI e à Tranche IFRRU na proporção do capital em dívida ao abrigo de cada uma das Tranches.

4. Os pagamentos efetuados pela Mutuária que sejam insuficientes para o pagamento integral dos montantes vencidos e em dívida, serão, salvo acordo escrito em contrário, imputados sucessivamente a despesas, encargos, juros e capital.

2.15 O glossário do contrato consta da cláusula 1.ª onde se estabelece, designadamente, as seguintes definições para efeitos do instrumento celebrado:

«Pedido de Utilização: solicitação de utilização de crédito a apresentar pela Mutuária ao Banco nos termos do(s) modelo(s) que constituem o Anexo 5 ao Contrato.

Período de Carência: período durante o qual não são devidas prestações de capital ao abrigo do Contrato, definido na Cláusula Quarta para a Tranche BPI e na Cláusula Quinta para a Tranche IFRRU.

Período de Utilização: período, definido nas Cláusulas Quarta e Quinta, ao longo do qual a Mutuária poderá apresentar ao Banco Pedidos de Utilização de crédito e/ou Pedidos de Transferência ao abrigo do Contrato.»

- 2.16 Tendo por referência a dívida total de operações orçamentais do MTV (incluindo os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais), o limiar legal de 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores e a restrição legal no sentido de que esse limite só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios: a margem utilizável pelo MTV apresentada em 31-12-2019 era 14.298.603,00 €, segundo os dados dos registos efetuados no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais da Direção-Geral das Autarquias Locais.
- 2.17 Segundo o Anexo VI – Apuramento da capacidade de endividamento para 2021, reportado a 31-01-2021, o Município apresentava uma margem de endividamento de 4.031.660,56 €.
- 2.18 A aprovação do contrato de empréstimo foi impulsionada por deliberação da Câmara Municipal de Torres Vedras, de 26-5-2020, e acolhida por deliberação da Assembleia Municipal, de 30-6-2020, tendo as cláusulas do contrato sido aprovadas por deliberação do órgão executivo de 1-9-2020.
- 2.19 No processo de fiscalização prévia n.º 2738/2018, o Acórdão n.º 42/2018-20.DEZ-1.ªS/SS recusou o visto a contrato de empréstimo celebrado entre o Município da Lousã e o BPI no quadro do IFRRU 2020 tendo o mesmo transitado em julgado.
- 2.20 No processo de fiscalização prévia n.º 2738/2018, o Conselho Diretivo da EG do IFRRU 2020 veio requerer a «aclarção» do Acórdão n.º 42/2018-20.DEZ-1.ªS/SS relativamente a «factos concretos que constituem base da dúvida resultante de fundamentos da recusa de visto ao contrato celebrado entre o BPI e a CM da Lousã face às disposições do Acordo de financiamento celebrado entre esta EG do IFRRU 2020 e o BPI».
- 2.21 O pedido de aclarção formulado no processo de fiscalização prévia n.º 2738/2018 foi indeferido por despacho judicial, de 14-2-2019, o qual também transitou em julgado.
- 2.22 Para além do pedido de aclarção do Acórdão n.º 42/2018-20.DEZ-1.ªS/SS, foram remetidas ao TdC exposições sobre o tema, pelo BPI, em 14-1-2019, e pela Comissão Diretiva da EG do IFRRU 2020, por ofício, de 9-11-2020, dirigido ao Senhor Juiz Conselheiro Presidente do TdC.

II.2 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

3 Relativamente à matéria de facto julgada provada impõe-se destacar:

- 3.1 A entidade fiscalizada tem o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) aprovada pela Lei 98/97, de 26-8, as instruções constantes da Resolução n.º 1/2020 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas¹, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC.
- 3.2 Os deveres da entidade fiscalizada, poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, princípios da cooperação, boa-fé processual e critérios que se devem observar em casos de dúvida são, ainda, conformados pelo disposto nas normas dos artigos 5.º a 8.º, 414.º, 417.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC — complexo normativo interpretado à luz da natureza do presente processo jurisdicional, que não prevê produção oficiosa de meios de prova, não compreende qualquer auditoria ou investigação direta do tribunal sobre ficheiros e arquivos (em suporte digital e papel) existentes nos serviços daquela entidade, sendo as inferências judiciais confinadas teleologicamente pela arquitetura procedimental e substantiva da fiscalização prévia.
- 3.3 O julgamento sobre a matéria de facto baseou-se em factualidade expressamente reconhecida pelo requerente, na prova documental fornecida pelo requerente, atos oficiais publicados no *Diário da República* e *Jornal Oficial da União Europeia* e documentação existente em processos de fiscalização prévia que correram no TdC identificados na matéria de facto, derivando os juízos sobre a matéria de facto provada de estritas inferências diretas do tribunal sobre enunciados factuais extraídos daqueles elementos probatórios.

II.3 ENQUADRAMENTO JURÍDICO

II.3.1 Sistematização da análise jurídica

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

- 4 As principais questões jurídicas suscitadas no presente caso vão ser analisadas em três partes:
 - 4.1 Enquadramento da fiscalização prévia de empréstimos municipais, do IFRRU 2020 e do contrato fiscalizado;
 - 4.2 Ilegalidades do contrato objeto de fiscalização;
 - 4.3 Efeito das ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

II.3.2 Enquadramento da fiscalização prévia de empréstimos municipais, do IFRRU 2020 e do contrato fiscalizado

- 5 A fiscalização prévia do TdC constitui uma competência própria da 1.ª Secção do Tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, 47.º e 48.º da LOPTC.
- 6 O enquadramento da fiscalização prévia relativa a empréstimos municipais foi revisitado pelo TdC no Acórdão n.º 11/2019-9.ABR-1.ªS/PL², o qual vai ser acompanhado de perto.
- 7 Os municípios são entidades abrangidas no plano subjetivo pela fiscalização prévia do TdC, atentas as normas conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c) e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.
- 8 No plano sistemático-teleológico, o elenco de atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia centra-se numa divisão entre:
 - 8.1 Atos relativos a *instrumentos geradores de dívida pública* (artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC);
 - 8.2 Atos e contratos relativos a *instrumentos geradores de despesa pública* (artigo 46.º, n.º 1, alíneas b) a e), da LOPTC).
- 9 Subjacente a todas as alíneas do artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC encontra-se o estabelecimento de um elenco taxativo de instrumentos (atos e contratos) que delimitam o âmbito objetivo da fiscalização

² Publicitado no sítio eletrónico do TdC (como a generalidade dos acórdãos do TdC), além de ter sido publicado extrato no *Diário da República*, 2.ª série, N.º 104, de 30-5-2019.

prévia (cf. § 12 do Acórdão n.º 29/2018-26.JUN-1.ªS/SS) conjugado com aspetos particulares reportados ao âmbito subjetivo, o qual estando estabelecido em termos genéricos no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC pode sofrer recortes reportados a alguns atos e contratos, como sucede com os *instrumentos geradores de dívida pública*.

- 10 A alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC dispõe estarem sujeitos à fiscalização prévia do TdC: «todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das regiões autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados»³.
- 11 A interpretação das tipologias de atos previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC deve articular-se com a componente funcional específica do controlo dos atos em causa, estabelecida no artigo 44.º, n.º 2, da LOPTC, centrada na legalidade dos *instrumentos geradores de dívida pública* à verificação da *observância dos limites e sublimites de endividamento e das respetivas finalidades estabelecidas pela Assembleia da República* (sem prejuízo do controlo também nos planos relevantes enunciados na primeira parte do n.º 1 do artigo 44.º da LOPTC, cf., a título meramente ilustrativo, §§ 27 a 77 do Acórdão n.º 42/2018-20.DEZ-1.ªS/SS).
- 12 O núcleo do específico regime do endividamento das autarquias locais encontra-se estabelecido no regime jurídico das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RJALEI) aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALAI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- 13 Os *instrumentos geradores de dívida pública* a que, em termos abstratos, isoladamente os municípios podem recorrer são os contratos de empréstimo e de locação financeira, em qualquer dos casos, instrumentos financeiros em que a posição de mutuante ou de locador financeiro apenas pode ser assumida por determinadas pessoas jurídicas do sistema financeiro — no n.º 1 do artigo 49.º do RFALAI estabelece-se expressamente que os municípios só podem contrair empréstimos junto de *instituições autorizadas por lei a conceder crédito* e quanto à locação

³ A norma transcrita corresponde ao texto em vigor aprovado pelo artigo 76.º da Lei n.º 55-B/04, de 30 de dezembro. A versão originária era a seguinte: «todos os atos de que resulta aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos de Estado com autonomia administrativa e financeira e das demais entidades referidas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do art.º 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados»

financeira a norma também estabelece que tem de ser realizada *nos termos da lei* (sobre o enquadramento dos locadores financeiros, cf. artigos 4.º, n.º 1, alíneas *b*) e *p*), 6.º, n.º 1, alínea *b*), subalínea *iii*), e 11.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras⁴).

14 A norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC circunscreve-se a designados *instrumentos geradores* de uma categoria específica de *dívida*, a *dívida pública fundada*.

15 A dívida pública divide-se entre *dívida pública flutuante* e *dívida pública fundada* tendo por referência os anos civis de outorga do instrumento financeiro gerador daquela e do termo final do prazo de amortização:

15.1 O conceito de *dívida pública flutuante* consta do artigo 3.º, alínea *a*), da Lei Quadro da Dívida Pública (LQDP) aprovada pela Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro: como «dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada»;

15.2 O conceito de *dívida pública fundada* consta do artigo 3.º, alínea *a*), da LQDP, «dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada».

16 Reportando-se o exercício orçamental ao ano civil, a *dívida pública fundada* é, assim, a dívida contraída para ser totalmente amortizada num ano civil subsequente àquele em que foi gerada⁵.

17 A norma da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC reporta-se no caso de autarquias locais a três tipologias distintas de atos suscetíveis de decomposição analítica:

17.1 Atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da *dívida pública fundada* (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida);

⁴ O contrato de locação financeira é definido no artigo 1.º do regime jurídico do contrato de locação financeira como «o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados».

⁵ Embora exista uma autonomia analítica entre os conceitos de *empréstimo de curto prazo* e de *dívida pública flutuante*, no quadro do atual RFALEI, ao invés do que sucedeu em regimes anteriores, os contratos de empréstimo de curto prazo só poderão legalmente ocasionar dívida flutuante pois devem «ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados», nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 40.º do RFALEI. Sobre a situação no regime anterior, v.g. Acórdão n.º 8/2012-16.MAR-1.ª S/SS, Acórdão n.º 18/2012-1.JUN-1.ª S/SS, Acórdão n.º 26/2012-21.SET-1.ª S/SS.

- 17.2 Atos de alteração das condições estabelecidas em instrumentos financeiros anteriormente assumidos que alterando a qualificação da respetiva dívida determinam que a mesma passe a constituir *dívida pública fundada* (no caso de empréstimos, ainda que a respetiva contratação não estivesse sujeita a fiscalização prévia, por não ter dado origem a *dívida pública fundada* mas apenas *dívida pública flutuante*⁶, o ato que determina a modificação da qualificação da dívida gerada pelo empréstimo é sujeito a fiscalização prévia enquanto ato de aumento da *dívida pública fundada*)⁷;
- 17.3 Atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados independentemente do impacto que essas alterações tenham na *dívida pública fundada*.
- 18 O controlo de legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC quanto a municípios isoladamente considerados tem como objeto apenas duas tipologias de *instrumentos geradores de dívida pública*: empréstimos e locações financeiras.
- 19 O contrato objeto do presente processo é uma modalidade especial de contrato de mútuo (cf. artigos 1142.º a 1151.º do Código Civil) qualificado como empréstimo bancário, sendo de longo prazo quanto ao vencimento na medida em que se vence em prazo superior a 5 anos (cf. artigos 1.º e 2.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei nº 344/78, de 17 de novembro).
- 20 Contrato de empréstimo que integra o âmbito objetivo e subjetivo (atento o mutuário) da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.
- 21 O contrato de empréstimo objeto de fiscalização carece de ser enquadrado no contexto específico em que foi celebrado: quadro conformado pelas regras de financiamento do IFRRU 2020, instrumento financeiro criado no âmbito do Portugal 2020 cujo objetivo é o financiamento de operações de reabilitação urbana, operando, nomeadamente, no quadro das regras comuns aplicáveis aos FEEI.

⁶ Devendo ser paga até 31 de dezembro do ano da contratação do empréstimo.

⁷ Nuclear nesta sede é sempre a fonte da obrigação originária, que tem de ser qualificada como instrumento gerador de dívida, sendo certo que no caso dos municípios os únicos a que podem recorrer são os empréstimos e as locações financeiras. No Acórdão n.º 13/2012-15.MAI-1.ªS/SS analisou-se um caso integrado na segunda tipologia, de alteração do prazo de um empréstimo que tinha gerado *dívida pública flutuante* determinando que o mesmo na medida em que gerou aumento da *dívida pública fundada* estava sujeito a fiscalização prévia.

- 22 As regras de financiamento referentes aos FEEL não derrogam em termos genéricos o núcleo do regime legal de endividamento municipal estabelecido no RJALEI e no RFALEI, embora, por força do n.º 12 do artigo 51.º do RFALEI (transcrito à frente), as regras sobre prazo de utilização do capital, diferimento e âmbito da amortização em empréstimos de longo prazo estabelecidas no artigo 51.º, n.ºs 4 e 5, do RFALEI sejam derrogadas quando o empréstimo se reporta a apoios que revestem a natureza de instrumentos financeiros, os quais são regulados pela legislação europeia e regulamentação específica aplicáveis.
- 23 O artigo 49.º, n.º 1, do RFALEI estabelece que «os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei» e o n.º 2 desse artigo discrimina os empréstimos em duas tipologias fundamentais (1) de curto prazo (com maturidade até um ano) e (2) a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano).
- 24 O artigo 51.º do RFALEI, com a epígrafe *Empréstimos de médio e longo prazos*, tem a seguinte redação:
- «1 - Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos, para substituição de dívida nas condições previstas nos n.ºs 3 a 8, ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal.
- 2 - Os investimentos referidos no número anterior são identificados no respetivo contrato de empréstimo e, caso ultrapassem 10 /prct. das despesas de investimento previstas no orçamento do exercício, são submetidos, independentemente da sua inclusão no plano plurianual de atividades, a discussão e a autorização prévia da assembleia municipal.
- 3 - Os municípios cuja dívida total prevista no n.º 1 do artigo seguinte seja inferior a 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores podem contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos ou acordos de pagamento que já constem do endividamento global da autarquia, desde que:
- a) Com a contração do novo empréstimo, o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente;
- b) Não aumente a dívida total do município;
- c) Diminua o serviço da dívida do município.
- 4 - A condição a que se refere a alínea c) do número anterior pode, excecionalmente, não se verificar caso a redução do valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo a que se refere a alínea a) do referido número seja superior à variação do serviço da dívida do município.

5 - Caso o empréstimo ou o acordo de pagamento a extinguir preveja o pagamento de penalização por liquidação antecipada permitida por lei, o novo empréstimo pode incluir um montante para satisfazer essa penalização, desde que cumpra o previsto na alínea a) do n.º 3.

6 - Para cálculo do valor atualizado dos encargos totais referidos na alínea a) do n.º 3, deve ser utilizada a taxa de desconto a que se refere o n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014, da Comissão Europeia, de 3 de março de 2014.

7 - Os empréstimos têm um prazo de vencimento adequado à natureza das operações que visam financiar, não podendo exceder a vida útil do respetivo investimento, nem ultrapassar os seguintes prazos:

a) 20 anos;

b) 50 anos, nos casos de empréstimos para construção de habitação ou intervenções de reabilitação urbana destinadas a arrendamento, bem como para recuperação do parque habitacional degradado da titularidade dos municípios; ou

c) 30 anos, em operações financiadas pelo Banco Europeu de Investimento (BEI).

8 - Os empréstimos contratados para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal, nos termos previstos no artigo 43.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, têm um prazo de vencimento nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 45.º da referida lei.

9 - O prazo do empréstimo referido no n.º 3 é contado a partir da data de produção de efeitos, podendo atingir o máximo previsto no n.º 7, independentemente da finalidade do empréstimo substituído.

10 - Os empréstimos têm um prazo de utilização do capital máximo de dois anos, não podendo o início da amortização ser diferida para além desse período, salvo nos casos legalmente previstos.

11 - As amortizações anuais previstas para cada empréstimo não podem ser inferiores a 80 /prct. da amortização média de empréstimos, tal como definida no n.º 4 do artigo 40.º.

12 - Aos empréstimos celebrados no âmbito dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, na sua redação atual, não são aplicáveis os n.ºs 10 e 11.

13 - Os empréstimos previstos na alínea a) do n.º 5 do artigo 52.º, quando contratualizados ao abrigo das linhas de financiamento disponibilizadas pelo BEI e instituições similares, podem ser utilizados para financiar despesas pagas ou por pagar, desde que as operações não se encontrem física e financeiramente concluídas à data da submissão do pedido de financiamento.»

25 O artigo 52.º do RFALEI, com a epígrafe *Limite total da dívida*, prescreve:

«1 - A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

2 - A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

3 - Sempre que um município:

a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10 % do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção iii;

b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios.

4 - Para efeito de responsabilidade financeira, o incumprimento da obrigação prevista no número anterior é equiparado à ultrapassagem do limite previsto no n.º 1, nos termos e para os efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

5 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios referida no n.º 1, não é considerado:

a) O valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com participação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia; e

b) O valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

6 - Para efeitos do disposto no número anterior, no caso de existirem diferentes fontes de financiamento reembolsáveis pelos municípios, a não relevância para efeitos do apuramento da dívida total dos municípios é na proporção dos montantes obtidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.»

26 Por seu turno, o artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI estabelece: «são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que envolvam o exercício de poderes tributários, determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei».

27 E o artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJALEI determina que são nulas «as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei».

28 O valor do empréstimo em análise cabe na margem utilizável pelo MTV a que se refere a alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI sobre o limite da dívida total.

29 Por força do citado n.º 12 do artigo 51.º do RFALEI, as regras sobre prazo de utilização do capital, diferimento e âmbito da amortização em empréstimos de longo prazo estabelecidas no artigo 51.º, n.ºs 10 e 11, do RFALEI são derogadas quando o empréstimo, como é o caso do contrato submetido a fiscalização prévia no presente processo, se reporta a apoios que revestem a natureza

de instrumentos financeiros, os quais são regulados pela legislação europeia e regulamentação específica aplicáveis.

- 30 A apreciação dos vetores determinantes das regras de financiamento do IFRRU 2020 para o caso *sub judice* vai ter por referência o já citado Acórdão n.º 42/2018-20.DEZ-1.ªS/SS, jurisprudência com a qual o requerente foi confrontado em sede de contraditório (*supra* §§ 1.2 e 1.3).
- 31 O referente normativo sobre a categoria *instrumentos financeiros* é constituído, em primeira linha, pelo artigo 2.º, alínea *p*), do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União que os define como «medidas de apoio financeiro adotadas pela União e financiadas pelo orçamento a título complementar, destinadas a realizar um ou mais objetivos específicos da União» e que estabelece o conceito relevante para efeitos do regime aplicável ao contrato objeto do presente processo ressalvada disposição em contrário do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, relativo aos FEEL (cf. artigo 2.º, n.º 11, deste último diploma).
- 32 Contexto em que os FEEL são utilizados para apoiar instrumentos financeiros ao abrigo do IFRRU 2020 com o fim de contribuir para os objetivos específicos estabelecidos nesse programa, tendo presente o acordo de parceria que Portugal assinou com a Comissão Europeia designado Portugal 2020.
- 33 O IFRRU 2020, como já se destacou, constitui um instrumento financeiro, cujo financiamento é proveniente de todos os Programas Operacionais (PO) Regionais do Portugal 2020⁸, de empréstimos contraídos pelo Estado junto do BEI - Banco Europeu de Investimento e do CEB - Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, juntamente com as verbas disponibilizadas pelos bancos selecionados, que alavancam os fundos públicos.
- 34 A legislação europeia e regulamentações específicas aplicáveis, referidas no n.º 12 do artigo 51.º do RFALEI, no caso do IFRRU 2020 compreendem uma pluralidade de normativos, designadamente, elencados na cláusula 34.ª do AF IFRRU2020/BPI, sendo o próprio *acordo de financiamento* uma fonte de normas, em sentido pragmático-jurídico, isto é de regras que estabelecem critérios para decisão de casos concretos as quais, nomeadamente, têm de ser

⁸ NORTE 2020, CENTRO 2020, Lisboa 2020, ALENTEJO 2020, CRESCALGARVE 2020, AÇORES 2020, MADEIRA 14-20, e do PO SEUR – Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

cumpridas pelas entidades com funções de gestão dos instrumentos de financiamento — a EG do IFRRU 2020 e as EGF.

- 35 Valor normativo do acordo de financiamento com suporte direto no artigo 38.º, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 onde se prescreve que nos casos, como o presente, em que o instrumento financeiro é executado ao abrigo do n.º 4, primeiro parágrafo, alíneas *a)* e *b)* do artigo 38.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, os termos e as condições das contribuições dos programas para os instrumentos financeiros são fixados nos acordos de financiamento.
- 36 Dimensão prescritiva dos acordos de financiamento que, como se refere do anexo IV do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, compreende obrigatoriamente «os termos e condições a que estão sujeitas as contribuições do programa para o instrumento financeiro», devendo constar obrigatoriamente desses acordos um conjunto muito vasto de regras, designadamente, sobre o efeito de alavancagem esperado a que se refere o artigo 37.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, requisitos e procedimentos para gerir a contribuição faseada prestada pelo programa, requisitos e procedimentos para gerir os juros e outras receitas geradas e disposições para garantir que os organismos que executam os instrumentos financeiros os gerem com independência e de acordo com as normas profissionais pertinentes e agem no interesse exclusivo das partes que prestam contribuições para o instrumento financeiro.
- 37 Componente operativa relacionada com aspetos centrais do programa de colaboração em matéria de instrumentos financeiros que utilizam fundos dos orçamentos europeu e nacionais, devidamente destacado no considerando n.º 36 da exposição de motivos do Regulamento (UE) n.º 1303/2013: «os instrumentos financeiros deverão ser concebidos e executados de forma a promover uma participação significativa dos investidores do setor privado e das instituições financeiras, numa base adequada de partilha de riscos».
- 38 Especial relevo da normatividade de regras estabelecidas em *acordos de financiamento* entre Estado e EGF enfatizado no *Guidance for Member States on Article 42(1)(d) CPR– Eligible management costs and fees* (EGESIF_15-0021-01 26/11/2015) e, em particular, nas *Guidelines for determining financial corrections to be made expenditure co-financed by the EU under the Structural Funds and the European Fisheries Fund for non-compliance with the rules applicable to financial engineering instruments for the 2007-2013 programming period* (EGESIF_14-0015-02 final 22/02/2016), em que se destaca que um dos problemas nucleares de violação de normas carecido de medidas preventivas e repressivas se reporta ao desrespeito das regras estabelecidas

em acordos de financiamento — «*With regard to the implementation of the FEIs, irregularities are systemic if they result in the existence of serious deficiencies in the structure and procedures established to implement the FEI operation because [...] the incorrect application of a legal and regular funding agreement, independently of whether it results in irregular investments*».

- 39 Em síntese, o IFRRU 2020 compreende a atribuição de apoios veiculados para os beneficiários finais através das EGF, que criam e gerem instrumentos financeiros e nesse âmbito disponibilizam produtos financeiros em condições mais vantajosas face às existentes no mercado tendo de respeitar o modelo de partilha de riscos entre os fundos públicos e privados estabelecido no acordo de financiamento.
- 40 Os EGF nos instrumentos financeiros do IFRRU 2020 nas suas relações com os beneficiários finais atuam de acordo com uma dupla veste:
- 40.1 Instituições de crédito;
- 40.2 Gestores de fundos IFRRU 2020 sujeitos a específicas regras derivadas de um particular acordo de financiamento, domínio em que exercem uma *função pública*.
- 41 Este contexto sistémico-funcional afigura-se relevante no controlo da legalidade financeira, embora, por força da economia e teleologia específicas do processo de fiscalização prévia, esta não seja a sede para desenvolver a sindicância da atuação global das EGF, mas apenas de eventuais irregularidades refletidas no contrato objeto de fiscalização, importando, apenas, assinalar que a referida atribuição de funções públicas a entes privados se enquadra num fenómeno mais geral do direito administrativo contemporâneo.
- 42 Ramo do direito que, desde o final do século passado, se apresenta essencialmente marcado pela ideia de transformação, em que o exercício de funções públicas por particulares, como destaca PEDRO GONÇALVES, envolve no essencial três diferentes vertentes ou manifestações «i) A cooperação mais ou menos sistemática e a conjugação ordenada dos papéis de atores públicos e privados no desenvolvimento das tradicionais finalidades do Estado Social e de Serviço Público; ii) Sob o mote de uma “modernização administrativa”, um complexo processo de “empresarialização” que, por vezes, passa pela “privatização das formas organizativas da Administração Pública”; iii) A promoção de mecanismos de envolvimento e de participação de particulares “interessados” na gestão de um largo leque de incumbências públicas» (*Entidades privadas com poderes públicos*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 13-14).

- 43 Os equilíbrios do sistema em que funções públicas são assumidas por entidades privadas depende da necessária subsistência do controlo público desses atores relativamente à *função pública associada ao exercício de poderes públicos* — para utilizar a expressão de MANUEL LOPES PORTO / JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, «Intervenção privada no exercício de funções públicas: Os centros de inspeção automóvel face ao direito da União Europeia», *Estudos de homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, Coimbra, Coimbra Editora, vol. V, 2012, p. 330 —, e, por outro lado, da exigência e rigor na avaliação da efetividade e eficiência dos organismos públicos responsáveis pela aludida fiscalização e auditoria.
- 44 Sendo a intervenção de entidades privadas uma solução corrente no direito nacional tem paralelismo com vias prosseguidas no direito europeu, prevendo-se, nomeadamente, no artigo 2.º, n.º 18, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 os designados *organismos intermediários*, embora o concreto modelo de EGF no âmbito do IFRRU 2020 tenha sido uma opção nacional.

II.3.3 Ilegalidades do contrato objeto de fiscalização prévia

II.3.3.1 Componente funcional e âmbito de problemas de legalidade suscitados

- 45 Passando à apreciação da legalidade do contrato para efeitos da decisão sobre recusa ou concessão de visto, impõe-se destacar que não serão objeto de análise jurídica neste acórdão, por força dos fins da fiscalização prévia pelo TdC de contratos e dos cânones metodológicos e processuais conformadores desse controlo (artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 44.º, 46.º, 81.º, 82.º e 84.º da LOPTC), factos julgados provados eventualmente relevantes para apreciações em outras sedes procedimentais, em particular no âmbito das responsabilidades próprias da EG do IFRRU 2020 (que funciona junto do IHRU), bem como da Inspeção-Geral de Finanças (atente-se, nomeadamente, no artigo 45.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro).
- 46 Os principais problemas de legalidade que, em face de uma pragmática conformada pelas condicionantes processuais, carecem de ser ponderados na fiscalização prévia do contrato de empréstimo entre o MTV e o BPI são suscetíveis de ser analiticamente decompostos tendo por referência dois tópicos de violação de imperativos legais:
- 46.1 A proposta do BPI e as condições estabelecidas pelo MTV no ofício convite repercutida na ausência de comparabilidade de propostas;

46.2 O contrato em face do complexo normativo conformador da utilização das tranches financiadas por despesas públicas no âmbito do IFRRU 2020.

II.3.3.2 Condições para avaliação das propostas e não comparabilidade de propostas

47 Como resulta da matéria de facto, o MTV estabeleceu um procedimento concorrencial entre os três bancos comerciais que são EGF no âmbito do IFRRU 2020 (nos termos descritos na matéria de facto).

48 A proposta apresentada pelo BPI, que foi a adjudicada, é a única que prevê:

48.1 Duas tranches de 50%, por parte do banco, e do IFRRU, enquanto entidade gestora;

48.2 Dois prazos diferentes, de 11 anos e de 20 anos, conforme se trate da tranche BPI e da tranche IFRRU, respetivamente;

48.3 O reembolso de capital em duas modalidades diferentes, de 36 primeiras prestações correspondendo apenas à tranche BPI, e de 36 finais correspondendo à tranche IFRRU.

49 Pelo que, a proposta apresentada pelo BPI (e o contrato outorgado objeto de fiscalização) não obedece à matriz estabelecida no convite, compreendendo uma cisão entre as tranches financiadas pelo IFRRU 2020 e pela entidade bancária, com amortizações autónomas dos capitais respetivos sendo conferida preferência e prioridade à amortização da tranche suportada em fundos próprios da instituição de crédito.

50 Desta forma, da proposta do BPI resultam 2 períodos de carência diferentes, de 2 anos para a tranche do BPI e 11 para a tranche do IFRRU, da qual resulta que:

50.1 Contraria o convite, apresentando um período de diferimento superior a 24 meses, no que à tranche do IFRRU diz respeito, que é de 11 anos (9 anos a contar do final do período de utilização de 24 meses);

50.2 Prevê duas modalidades de reembolso do capital, uma para a tranche BPI, outra para a tranche IFRRU, sendo que a 2ª apenas acontecerá após o reembolso total da primeira;

50.3 Trata o empréstimo como se de dois empréstimos se tratasse, quando o convite expressamente solicitou proposta para um empréstimo no âmbito do IFRRU.

- 51 Diversidade da proposta do BPI relativamente à matriz do convite repercutida na marcha do procedimento e tratamento diferenciado do BPI relativamente aos outros concorrentes e que não foi devidamente atendido pela entidade fiscalizada repercutido em vícios do procedimento em duas etapas fundamentais:
- 51.1 Na medida em que a proposta do BPI compreendeu condições diferentes das apresentadas no convite dirigido à concorrência, não sendo comparável com as outras, deveria ter sido excluída logo à partida.
- 51.2 Atendendo a que o que foi colocado à concorrência foi o *spread*, conforme se retira do convite, que explicitamente refere que esse será apresentado na proposta, estando as restantes condições definidas, seria esse o critério de adjudicação, plano em que ressalta que o *spread* apresentado pelo BPI não era o mais baixo (1,675%, enquanto o da proposta do BCP era 1,15%), pelo que se a proposta do BPI fosse admissível (o que não era) nunca poderia ser a vencedora em face do critério anunciado.
- 52 A separação de tranches estabelecendo períodos de amortização sucessiva de duas tipologias de *capitais* (do IFRRU 2020 e dos fundos próprios do BPI), tratados de forma autonomizada no contrato, viola o modelo de unidade de empréstimo com regras de proporcionalidade no reembolso e amortização do capital das diferentes fontes de financiamento, de acordo com o programa do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.
- 53 O período de carência da tranche suportada em verbas públicas não podia ser de 11 anos (9 anos a contar do final do período de utilização de 24 meses, como se estabeleceu no contrato onde se determina que a contagem do mesmo apenas se inicia depois de terminar o prazo de utilização, de 18 meses) sob pena de violação das condições de financiamento suportado em despesas públicas, o que, além de configurar violação direta de normas financeiras que proibiam carência superior a 4 anos, desrespeita condições estabelecidas previamente para todos os interessados de carência máxima de 2 anos em termos incompatíveis com os princípios da concorrência e transparência.
- 54 Foi, assim, violada uma condição vinculativa para as propostas sobre respeito equivalente por todas as propostas das regras gerais do IFRRU 2020 em matéria de período de carência (o qual é global para todos os EGF / Instituições de crédito envolvidos e abrange obrigatoriamente a tranche suportada em despesa pública), o que deveria ter implicado a exclusão da proposta BPI, ato

imperativo cuja falta se apresenta insanável quando veio a ser essa a proposta adjudicada no termo de um processo causal para cujo encerramento aquela violação às regras estabelecidas no convite sobre admissão de propostas constituiu *conditio sine qua non* do resultado final.

55 Como já se referiu, a contração de empréstimos de médio e longo prazo pelos municípios é genericamente regulada pelo RFALEI e pelo RJALEI⁹.

56 Fontes de normas legais fundamentais sobre a contração de empréstimos, e que não são derrogadas pelo financiamento dos FEEL, com direto relevo no caso concreto:

56.1 O n.º 4 do artigo 25.º do RJALEI (com a epígrafe *Competências de apreciação e fiscalização da Assembleia Municipal*) que prescreve: «As propostas de autorização para a contratação de empréstimos apresentadas pela câmara municipal, nos termos da alínea f) do n.º 1, são obrigatoriamente acompanhadas de informação detalhada sobre as condições propostas por, no mínimo, três instituições de crédito, bem como do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.»

56.2 O n.º 5 do artigo 49.º do RFALEI (com a epígrafe *Regime de crédito dos municípios*) que estabelece: «O pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de demonstração de consulta, e informação sobre as condições praticadas quando esta tiver sido prestada, em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município.»

57 As implicações axiológicas e procedimentais dos referidos regimes na comparação e seleção de propostas de instituições de crédito quanto a empréstimos bancários de longo prazo foram analisadas no Acórdão n.º 8/2016-21.JUN-1.ª S/SS, que estabeleceu uma jurisprudência que subsiste válida e se reitera:

«15. A legislação referida, nomeadamente no seu âmbito financeiro, deve ser interpretada, na sua estrutura principialista de forma coerente, porque obedece a princípios de racionalização financeira, controlo de endividamento e equilíbrio orçamental e financeiro dos municípios, enquadrados num mais amplo programa de exigência de consolidação orçamental do Estado.

⁹ Embora a Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, subsista como sede normativa do regime sobre constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais, por força do disposto no artigo 6.º, n.º 3 do RJALEI. A LAL de 1999 revogou expressamente a anterior legislação sobre a matéria, em particular a anterior LAL aprovada pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29-3. A LAL de 1999 foi alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11-1, Lei n.º 67/2007, de 31-12, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30-11 e Lei n.º 75/2013, de 12-9.

16. O que se pretende com tais princípios é que tanto na elaboração e aprovação dos orçamentos como na respetiva execução as autarquias pautem os seus exercícios por critérios de rigor e equilíbrio, com reflexos direto no regime de empréstimos admissíveis que podem contratar.

17. A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos Municípios. Nesse sentido estabelece o artigo 48.º do RFALEI, que, sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, o endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os objetivos seguintes: (i) minimização dos custos diretos e indiretos, numa perspetiva de longo prazo; (ii) garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, (iii) prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; (iv) não exposição a riscos excessivos.

18. Constituindo os empréstimos bancários uma das mais relevantes fontes de endividamento municipal, todas as operações financeiras em que os Municípios se envolvam não podem, por isso, deixar de estar condicionadas e vinculadas pelos princípios que decorrem de tais normativos.

19. A contratualização de empréstimos pelos municípios junto de instituições de crédito, está assim regulada e detalhadamente regulamentada, de modo a cumprir todos aqueles princípios.

20. Para além da tipologia dos empréstimos e dos requisitos gerais que limitam a sua contratualização, quer por via da sua temporalidade quer por via dos limites da dívida dos municípios, há um outro conjunto de requisitos que obrigatoriamente têm que ser cumpridos pelos municípios, tendo em conta a necessidade de concretizar quer a minimização dos custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo, quer pela não exposição a riscos excessivos.

21. Desde logo a necessária autorização da Assembleia Municipal, como órgão deliberativo para a contração do empréstimo, competência absolutamente inequívoca deste órgão municipal, sem a qual não é possível contrair qualquer tipo de empréstimo, conforme decorre do artigo 25.º do RJALEI.

22. Assim, o pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de informação detalhada sobre as condições praticadas por, no mínimo, três instituições de crédito, nos termos estabelecidos no artigo 25.º n.º 4, do RJALEI.

23. Esta norma é, aliás, uma norma «espelho» do artigo 49.º n.º 5 do RFALEI, ainda que aquela seja mais precisa ao sublinhar o carácter detalhado das condições propostas pelas instituições de crédito para os empréstimos.

24. Recorde-se, para a concretização desta norma, igualmente a vinculação legal do Município ao cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia que decorrem do artigo 18.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental), aplicável às autarquias locais por força do artigo 3.º n.º 1 do RFALEI. Nesse sentido a informação detalhada sobre as condições do empréstimo (que será contratado) prestadas pelas três instituições de crédito, apresenta-se como essencial para permitir ao órgão deliberativo tomar a sua decisão, escolhendo a proposta mais favorável, sustentadamente fundamentada naqueles princípios.

[...]

34. Ora conforme decorre dos artigos 25.º n.º 4 do RJALEI e 49.º n.º 5 do RFALEI, as propostas sobre as condições detalhadas dos empréstimos que devem suportar a decisão e autorização da assembleia municipal, devem sustentar-se em critérios que permitam atingir o rigor e a eficiência

exigidos com vista a atingir os objetivos de «minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo», que o empréstimo comporta, de acordo com o artigo 48.º do RFALEI.

35. Mas também se trata de exigir propostas que sejam passíveis de serem comparadas entre si, de modo a permitir essa escolha fundamentada, assegurando, naturalmente que os critérios de legalidade na apreciação das mesmas permitam que funcione, também aqui, a vantagem de procedimentos concorrenciais entre as instituições.

36. Assim, em primeiro lugar as propostas apresentadas não são comparáveis entre si, por incluírem mecanismos de fixação de taxas de juro diferenciados que comportam resultados diferentes, nomeadamente entre as propostas da CCA e as restantes.

[...]

40. O procedimento utilizado viola, assim, de forma clara, o disposto nos artigos 48.º e 49.º do RFALEI e o artigo 25.º n.º 4 do RJALEI.

41. Porque os referidos artigos 48.º e 49.º do RFALEI são normas financeiras, a sua violação, tendo em conta o disposto no artigo 44.º n.º 3 alínea b) da LOPTC, comporta, por isso, uma causa de recusa de visto prévio.

42. De igual forma, nos termos do artigo 4.º n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e do artigo 59.º n.º 2 alínea c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a deliberação que aprovou o empréstimo, porque contrariou as disposições legais referidas nos artigos 48.º e 49.º do RFALEI e 25.º, n.º 4 do RJALEI, enferma de nulidade, na medida que autorizou despesa não permitida por lei.

43. Tal vício legal, nos termos do artigo 44.º n.º 3 alínea a) da LOPTC, constitui fundamento para recusa de visto.

44. Finalmente deve referir-se que a desconformidade do contrato com a lei aplicável, nos termos referidos, implica a alteração do resultado financeiro, já que, a ter ocorrido outra proposta e consequentes condições contratuais diferentes, a dívida municipal decorrente seria (ou poderia ser) outra, bem assim a despesa pública envolvida.

45. Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da referida LOPTC.»

58 No nosso caso, as condições apresentadas na proposta BPI não tendo sido previstas no convite formulado às EGF tinham pressuposta a respetiva incomparabilidade com as restantes.

59 Verifica-se, assim, que as propostas não são comparáveis entre si, sendo inadmissível a sua apresentação como alternativas concorrenciais, atendendo ao disposto nos artigos 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 4, do RJALEI.

60 Relativamente ao procedimento objeto de análise nos presentes autos existe, ainda, um vício a montante da comparabilidade de propostas relativo à violação pela proposta que veio a ser vencedora das condições estabelecidas pelo adjudicante para as eventuais propostas dos interessados, nomeadamente, quando se remeteu para as regras do IFRRU 2020.

- 61 Desconformidade da proposta vencedora com as condições genéricas estabelecidas no convite formulado pelo MTV aos EGF que deveria determinar a respetiva exclusão, na medida em que o convite não previa a admissão de propostas variantes, sob pena de violação dos princípios da transparência e da concorrência (não importa sequer analisar a eventual alternativa de o adjudicante determinar novas condições para todas as propostas, na medida em que esse *iter* não foi concretamente adotado).
- 62 Sobre o prazo do empréstimo na proposta do BPI, o prazo para o empréstimo foi fixado consoante a origem do financiamento (tranche IFRRU ou tranche BPI) e distintos períodos de carência, condição que não era permitida em face das regras fixadas no convite.
- 63 Tendo sido a consulta ao mercado estabelecida à luz de requisitos definidos pelo adjudicante visando que os potenciais concorrentes introduzissem com esses referentes propostas com o objetivo de classificação, no plano relativo, como financeiramente mais vantajosas, foi adotado um critério relacionado com o princípio da concorrência impondo que na seleção dos fatores e subfactores densificadores se vise uma avaliação das propostas em face de objetivas vantagens económicas para a entidade adjudicante.
- 64 A questão jurídica objeto do presente acórdão tem assim uma dimensão axiológica indissociável das implicações hermenêuticas dos princípios europeus sobre processo concorrencial aberto, em particular, os artigos 107.º, n.º 1, 120.º, e 173.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
- 65 Desde os primeiros textos fundadores, a União Europeia reclama «uma ação concertada tendo em vista garantir a estabilidade na expansão económica, o equilíbrio nas trocas comerciais e a lealdade na concorrência», paradigma conformador da competência exclusiva da União no «estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno» (artigo 3.º, n.º 1, alínea *b*), do TFUE).
- 66 Quadro europeu em que o princípio da concorrência é um dos vetores centrais do programa constitucional da União refletido, nomeadamente, na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.
- 67 Contexto que conforma o direito nacional quanto a critérios legais de adjudicação por entidades públicas potencialmente desconformes o princípio da concorrência, por força do primado do Direito da União Europeia.

68 As regras legais vinculativas para os órgãos das autarquias locais estabelecidas nas normas dos artigos 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 4, do RJALEI têm uma teleologia que se relaciona com:

68.1 Os princípios da economia, eficiência e eficácia que decorrem do artigo 18.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, sendo também identificados no artigo 48.º RFALEI como parâmetros orientadores do endividamento municipal o rigor e a eficiência na aceção da LEO; e

68.2 Os valores da concorrência transparente entre instituições de crédito, à luz de uma exegese sujeita à obrigação de *interpretação conforme* à luz do texto e da finalidade do direito da UE, para atingir o resultado por ela prosseguido, no caso os princípios da igualdade e concorrência entre operadores económicos, também consagrados no complexo normativo constituído pelos artigos 107.º, n.º 1, 120.º, e 173.º, n.º 1, do TFUE, parâmetros axiológicos incompatíveis com uma escolha de proposta variante relativamente às condições estabelecidas pelo adjudicante e que devia ter sido consequentemente rejeitada por insuscetível de concorrer em igualdade com as outras.

II.3.3.3 Violação pelo contrato das condições e regras estabelecidas para despesas públicas derivadas do financiamento pelos FEEI e Contrapartida Nacional no quadro do IFRRU 2020

69 A proposta BPI e o contrato de empréstimo outorgado violam regras financeiras relativas ao período de carência estabelecido para a tranche IFRRU 2020 do empréstimo e o efeito mínimo de alavancagem (entre a tranche suportada em despesas públicas e a financiada por fundos próprios do EGF).

70 O principal problema ao nível da legalidade do contrato reporta-se às disposições específicas para cada tranche de 50% suscetíveis.

71 O AF IFRRU2020/BPI, como já se assinalou, compreende normas financeiras que não podem ser violadas pelo EGF na contratação com os beneficiários finais cujo respeito se relaciona diretamente com a defesa dos interesses das entidades financiadoras que suportam despesas públicas e, por outro lado, sobre esse AF prevalecem regras e princípios normativos estabelecidos em regulamentos da União Europeia e legislação nacional.

- 72 Constituem *despesas públicas*, nos termos do artigo 2.º, n.º 15, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, «todas as contribuições públicas para o financiamento de operações provenientes do orçamento de autoridades públicas nacionais, regionais ou locais, do orçamento da União relacionado com os FEEL, do orçamento de organismos de direito público ou do orçamento de associações de autoridades públicas ou de organismos de direito público; para efeitos de determinação da taxa de cofinanciamento para os programas ou para as prioridades do FSE, podem incluir recursos financeiros constituídos com a contribuição coletiva de empregadores e de trabalhadores».
- 73 As regras do AF IFRRU2020/BPI que estabelecem condicionantes sobre a utilização de tranches financiadas por despesas públicas são normas financeiras, como as relativas ao limite temporal para os desembolsos (cf. cláusula 2.ª, n.ºs 3 e 4, do AF IFRRU2020/BPI), ou alavancagem dos fundos públicos e fundos da instituição de crédito (cláusulas 4.ª, n.º 1.1, alínea e) e 5.ª, al. g), do AF IFRRU2020/BPI).
- 74 Como já se destacou, a proposta BPI e o contrato de empréstimo violam as estatuições sobre o período de carência máximo de todo o empréstimo estabelecido no convite do MTV, desrespeitando no mesmo o prazo máximo para o período de carência de amortização fixado pelo regime do IFRRU 2020 repercutido em todos os AF, que têm de ser interpretados à luz dos princípios da igualdade, transparência e concorrência, estabelecido em 4 anos não podendo ser discriminadas negativamente nessa sede as tranches suportadas em fundos públicos relativamente às tranches originadas em fundos privados (sendo essa a única interpretação conforme à legalidade europeia e nacional das cláusulas 8.ª, n.º 2, alínea b) e 11.ª, n.º 1, do AF IFRRU2020/BPI).
- 75 Tratamento que deriva de um valor global de partilha de riscos em que os fundos suportados em despesas públicas não podem ser discriminados negativamente relativamente aos fundos privados, o que se repercute necessariamente nas *amortizações antecipadas* e, por maioria de razão, nas *amortizações correntes*.
- 76 A proposta BPI e o contrato de empréstimo contrariam o sentido e teleologia do regime sobre amortizações correntes que exige uma proporcionalidade na perda e benefícios IFRRU em cada momento temporal, não podendo, em nenhum momento da vida do empréstimo, os recursos disponibilizados pelo EGF ser inferiores aos que têm como fonte o IFRRU.

- 77 Equidade na partilha de riscos em que a proibição de discriminação positiva de determinados fundos privados relativamente aos fundos públicos também se associa, como é destacado no considerando n.º 36 da exposição de motivos do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, à exigência de respeito das *normas de mercado* e princípios do Direito da União Europeia sobre *auxílios estatais* no tratamento dos vários parceiros privados: no caso as instituições de crédito que são também EGF no IFRRU 2020, cuja concorrência deve operar de acordo com valores de transparência e igualdade suportado nos valores intrínsecos da diferenciação das componentes dos fundos privados (por exemplo os respetivos *spreads*) e não no desequilíbrio das relações quanto a riscos e juros dos fundos públicos (no fundo desigualdade do apoio público às diferentes propostas).
- 78 Calendarizações diferenciadas com prioridade à amortização da tranche disponibilizada por determinada entidade financeira privada (relativamente a amortizações das tranches públicas e privadas) alteram os parâmetros de distribuição equitativa dos riscos.
- 79 O complexo normativo vigente, em particular as regras do Direito da União Europeia visam partilha de riscos conformadas por um princípio de proporcionalidade proibindo a maior exposição dos fundos públicos aos riscos de incumprimento, paradigma revelado, além do disposto nas normas acima indicadas, também na filosofia subjacente aos artigos 44.º e 45.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigos 6.º, n.º 1, alínea *d*), e 7.º, n.º 2, *f*) do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão e repercutido nas regras sobre *reutilização dos recursos reembolsados ao instrumento financeiro* do Regulamento (UE) n.º 964/2014, da Comissão.
- 80 Parâmetros normativos a que o AF IFRRU2020/BPI estava vinculado, tendo a interpretação do referido clausulado de ser conformada pelas normas legais de valor superior, sendo certo que o referido AF apenas pode ser executado naquilo que não contrarie regras legais imperativas.
- 81 As dimensões axiológicas sobre proporcionalidade e partilha de riscos têm de conformar a filosofia subjacente a cláusulas do AF e, como condição necessária para a respetiva legalidade, a interpretação respetiva, nomeadamente:
- 81.1 Cláusula 8.ª, n.º 2, relativa às condições de base que devem ser observadas nos empréstimos, nomeadamente, maturidade até 20 anos, período de carência correspondente ao período de investimento mais 6 meses, até um máximo de 4 anos, com

início na data da contratação da operação, subordinação nos reembolsos e garantias e desembolsos *pari passu*.

- 81.2 Cláusula 14.^a, n.º 1, *d*), sobre não alteração as condições de implementação do IF fora dos casos previstos no AF;
- 81.3 Cláusula 15.^a, alínea *b*), quanto à garantia de que os principais riscos do investimento e financeiros, entre outros, estão bem identificados e adequadamente mitigados, bem como considerados, quer em sede de análise do pedido de financiamento, quer durante a execução dos contratos celebrados com os beneficiários finais;
- 81.4 Cláusula 15.^a, alínea *e*), sobre adoção de medidas de recuperação em caso de incumprimento pelos beneficiários finais, de acordo com o estabelecido no AF e das suas orientações e procedimentos internos;
- 81.5 Cláusula 15.^a, alínea *f*), que impõe que em caso de incumprimento do plano de reembolso, a EGF e o IFRRU 2020 assumem a qualquer momento as perdas e benefícios na proporção das suas contribuições (*pro rata*) ou, no caso de participação assimétrica (que não é o caso do contrato de empréstimo fiscalizado), não deve o risco da EGF ser inferior a 20% e a primeira perda assumida pelo IFRRU 2020 deve ser limitada a 25% do investimento total, assumindo a EGF a restante perda.
- 82 A modalidade de empréstimo adotada no contrato fiscalizado permite a liquidação integral da tranche financiada com fundos próprios do EGF / BPI antes de se iniciar a amortização do capital financiado por despesas públicas, violando os imperativos de proporcionalidade e de partilha de riscos equivalente entre as duas tranches.
- 83 Prioridade conferida à amortização dos fundos próprios do BPI que, além de desequilibrar a partilha de riscos com os fundos, também se repercute em diferenciação dos reembolsos e, por essa via, no tratamento discriminatório dos diferentes parceiros privados (prejudicando no plano concorrencial os EGF que não adotaram a mesma via em benefício das instituições financeiras respetivas o que se reflete na matriz de risco suportada e, ainda, na remuneração do capital para as mesmas condições finais).
- 84 Os imperativos legais prevalecem sobre pretensões expressas pela instituição financeira na proposta apresentada no quadro do procedimento que culminou no AF IFRRU 2020 e não pode servir para contratos de empréstimo violadores da legalidade.

II.3.3.4 Argumentos do requerente em sede de contraditório

85 Confrontado com as questões acima analisadas, o requerente sustentou a sua argumentação em quatro vetores nucleares:

85.1 «De acordo com a informação disponibilizada pela instituição financeira, a situação do Acórdão n.º 42/2018, 1.ª S/SS, de 20/12/2018, já havia sido ultrapassada» «após exposição do banco». Neste segmento impõe-se apenas referir que a referida decisão produziu efeitos diretos no âmbito do objeto processual em causa, tendo o requerimento formulado nesse processo pelo Conselho Diretivo da EG do IFRRU sido indeferido por despacho que transitou em julgado e as outras exposições apresentadas por essa entidade e pelo BPI, defendendo interpretação em sentido contrário ao decidido por aquele aresto, não integravam qualquer pretensão suscetível de estar na base de atos prescritivos do TdC com efeitos processuais ou de condicionamento futuro da 1.ª Secção do TdC no exercício das suas competências jurisdicionais próprias, atenta, nomeadamente, a tutela jurídico-constitucional do caso julgado e a independência do tribunal, no caso a 1.ª Secção do TdC em subsecção, em matéria de interpretação e aplicação do direito a casos concretos.

85.2 O Acordo de Financiamento «foi visado pelo Tribunal de Contas em 23/08/2017 e 18/07/2018, processos 2925/17 e 1762/2018 (aditamento)» e essa decisão opera como «visto chapéu» dos contratos de empréstimo que viessem a ser celebrados pelo BPI no quadro do IFRRU 2020. Neste segmento, o requerente não apresentou qualquer suporte jurídico para a tese da hipotética força extraprocessual do caso julgado de um designado «visto chapéu» (categoria sem suporte conceptual) da decisão nos processos n.ºs 2925/2017 e 1762/2018, nem fundamento para o mesmo restringir os poderes de julgamento do Tribunal no presente processo que tem um objeto processual distinto (tal como era distinto o objeto daqueles processos relativamente ao do processo n.º 2738/2018, cuja decisão final foi a recusa de visto por acórdão transitado em julgado).

85.3 Invocou a concessão de visto pela 1.ª Secção do TdC a outros contratos de empréstimo ao abrigo do IFRRU 2020. Sobre este ponto, o essencial no plano jurídico, é que as decisões proferidas por coletivos quanto a contratos concretos são insuscetíveis de compreender efeitos de caso julgado *erga omnes*. Acrescente-se que os casos que correspondem às

menções do requerente não se reportaram a contratos afetados por problemas procedimentais e de clausulado como os suscitados nos presentes autos, não tendo, aliás sido invocado ou identificado um caso de contrato de empréstimo em que o BPI fosse entidade interveniente enquanto EGF do IFRRU 2020.

85.4 Por último, foi defendido o valor do AF IFRRU2020/BPI como fonte legitimadora do contrato, em particular suportada nos termos da proposta do BPI no procedimento pré-contratual. Plano em que, como se salientou acima, a referida proposta não permite a derrogação por futuros contratos de empréstimo em que são mutuários municípios de normas legais imperativas, nomeadamente, de um quadro normativo aplicável a todos os EGF do IFRRU 2020.

86 Quanto à temática do caso julgado, sublinhe-se, ainda, que o regime legal compreende mecanismos jurídico-processuais para prossecução da unidade de aplicação do direito em sede de julgamentos de fiscalização prévia (v.g. artigos 86.º, n.º 2, e 101.º, n.º 1, da LOPTC), não sendo legítima a adoção de outras vias para conformar a atuação independente dos coletivos judiciais da 1.ª Secção no exercício das suas funções próprias de interpretação e aplicação do direito em processos de fiscalização prévia.

87 Refira-se, por fim, que quanto à violação dos princípios e normas apreciados nos §§ 47 a 68, o requerente não apresentou qualquer argumento relevante e suscetível de afetar a valoração acima expendida.

II.3.4 Efeito das ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia

88 Sendo o processo teleologicamente vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.

89 Das ilegalidades acima identificadas ressalta que:

89.1 A deliberação que aprovou o empréstimo, na medida em que contrariou as normas dos artigos 25.º, n.º 4, do RJALEI e 49.º, n.º 5, do RFLAEI enferma de nulidade (atendendo ao disposto nos termos do artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJALEI e do artigo 4.º n.º 2, do RFLAEI),

por ter autorizado despesa não permitida por lei, preenchendo o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC.

89.2 Acresce que o desrespeito das normas dos artigos 25.º, n.º 4, do RJALEI e 49.º, n.º 5, do RFALEI constitui violação direta de normas financeiras, subsumível à alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC que, conseqüentemente, impõe em sede de fiscalização prévia a recusa de visto.

89.3 Violação direta de normas financeiras que também se verifica no desrespeito pelo contrato de empréstimo do complexo normativo constituído pelos artigos 16.º, n.º 8, 37.º, n.º 2, 38.º, n.ºs 4 e 7, 39.º, n.º 5, 44.º, 45.º e anexo IV do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, artigos 6.º, n.º 1, alínea *d*), e 7.º, n.º 2, *f*) do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, regras sobre *reutilização dos recursos reembolsados ao instrumento financeiro* do Regulamento (UE) n.º 964/2014, da Comissão e cláusulas 8.ª e 15.ª do AF IFRRU2020/BPI, com a mesma consequência em sede de recusa de visto.

90 A subsunção de violações da lei na previsão das alíneas *a*) e *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC implica necessariamente a recusa de visto.

91 Acrescente-se que a violação do princípio da concorrência deve ser qualificada como ilegalidade prevista na alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC que preenche um segundo requisito constante da previsão dessa norma na medida em que a mesma *pode alterar o resultado financeiro*.

92 Juízo casuístico que tem de ser precedido de um enquadramento conceptual da conexão entre o desvalor consubstanciado na violação da lei com o resultado financeiro envolvido no processo, o qual não tem de ser de um concreto dano, relativo a um nexos causal entre o específico vício e o resultado financeiro, mas reportado a uma compreensão abstrato-concreta do vício na etapa procedimental em que ocorre e da importância desta na celebração do contrato.

93 Os vícios identificados em procedimentos que culminam em contratos celebrados por entidades públicas, em regra, não ocorrem na etapa imediatamente anterior à decisão final de adjudicação, mas, em momentos anteriores.

94 Para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro importa ponderar o relevo daquela na etapa em que ocorre e da específica etapa na decisão final, no caso, a

adjudicação do contrato, isto é, um juízo de aptidão abstrato-concreto, não se exigindo a demonstração de umnexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro.

- 95 Fundamental é a importância da etapa no complexo de um procedimento administrativo cujo ato final é sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, na medida em que a referida decisão compreenda um potencial efeito financeiro tal implica que o vício justifica, por si só, a recusa de visto ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC.
- 96 Matriz compreensiva que conforma a jurisprudência maioritária do TdC quer quanto à prática de um ato administrativo com custos financeiros, sendo relevado, para efeitos de interpretação e aplicação da alínea c) do artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC, a norma ou complexo normativo violado e a sua dimensão axiológica fundamental, m particular quanto a medidas com resultado financeiro¹⁰, mas se afigura suscetível de poder ser considerada mediatamente relacionada com o concreto resultado financeiro, por exemplo, a taxa de juro de um empréstimo, comissões e forma de amortização — daí se falar de uma *aptidão*, ou de um perigo abstrato-concreto de impacto financeiro.
- 97 Em síntese, para o aplicador a questão que se coloca é a seguinte: se não ocorresse o vício a decisão final podia ser diferente na respetiva componente económico-financeira (dimensão que não se refere apenas à aprovação do contrato, mas à celebração do contrato por aquele valor)?
- 98 Verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC quando se violam regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial.
- 99 O preenchimento da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º tende a tornar supérflua a valoração concreta da violação enquadrável na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC no sentido de ponderar se devia determinar a recusa do visto ao contrato ou, em alternativa, a concessão de visto ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC.
- 100 Sem embargo, no plano metodológico a ponderação judicial prevista no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC tem uma dimensão holista no sentido em que envolve um juízo sobre dimensões gerais e concretas relevantes no caso conformadas pelos princípios da adequação e proporcionalidade e,

¹⁰ Em que a própria decisão com impacto financeiro podia, em abstrato, não ser praticada, cf. Acórdãos n.º 17/2015 - 1. DEZ-1.ª S/SS, n.º 14/2015 - 5 NOV-1.ª S/SS, n.º 11/2018-21.FEV-1.ª S/SS, n.º 29/2018-20.JUN-1.ª S/SS, n.º 13/2018-10.JUL-1.ª S/PL, mas também, no caso em que a etapa não é relevante para a existência do momento final que concretiza o impacto financeiro (o qual verificar-se-ia, independentemente dos contornos daquela fase do procedimento)

em particular, lesão do interesse público, gravidade da ilegalidade e anteriores processos de fiscalização prévia.

101 Nessa medida, entende-se que a operação de concordância prática exige uma valoração integrada de todas as ilegalidades identificadas de forma articulada com outros fatores relevantes para o juízo sobre a alternativa dicotómica entre a recusa e a concessão de visto ao concreto contrato que no caso *sub judice* imporá sempre a recusa de visto.

III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se recusar o visto ao contrato de empréstimo celebrado em 8-10-2020 entre o Município de Torres Vedras, como mutuário, e o BPI, como mutuante.

*

- Isento de emolumentos legais (ao abrigo do artigo 8.º, alínea *a*), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

- Registe e notifique.

- Remeta-se, para os efeitos tidos por convenientes em sede de auditoria, cópia do Acórdão: a) à Área VIII (Fundos Europeus; Ambiente e Recursos Naturais) da 2.ª Secção do TdC; b) À Inspeção-Geral de Finanças.

- Publique-se, imediatamente a seguir à notificação do requerente, no sítio eletrónico do TdC, devendo ser, nomeadamente, publicitado nos «atos do Tribunal» apresentados na página inicial. DN.

Lisboa, 16 de março de 2021

Os Juízes Conselheiros,

Paulo Dá Mesquita – Relator – participou na sessão por
videoconferência e assinou digitalmente o Acórdão

Alzira Antunes Cardoso – participou na sessão por videoconferência e
votou favoravelmente o Acórdão

Fernando Oliveira e Silva – participou na sessão por videoconferência
e votou favoravelmente o Acórdão