

**Auditoria a Programas de Realojamento
Instituto Nacional de Habitação**



**Relatório n.º 21/08-2.ªS
Proc. n.º 24/07-AUDIT**



AS

Tribunal de Contas

INDICE

	Pág.	
I	SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1	INTRODUÇÃO	4
1.1	Fundamento, objectivos e âmbito	4
1.2	Metodologia	4
1.3	Exercício do contraditório	4
2	CONCLUSÕES	5
3	RECOMENDAÇÕES	7
II	CORPO DO RELATÓRIO	8
4	ENQUADRAMENTO	8
4.1	Caracterização do INH	8
4.2	Programas Habitacionais	10
4.3	Recursos Financeiros	12
5	SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO	15
6	SITUAÇÕES CONEXAS	19
6.1	Aquisição de fogos	19
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	23
7	RECOMENDAÇÃO FINAL	23
8	DESTINATÁRIOS	23
9	PUBLICIDADE	23
10	EMOLUMENTOS	23
ANEXOS	Anexo I – Organigrama do INH	
	Anexo II – Evolução das comparticipações a fundo perdido	
	Anexo III – Venda de fogos adquiridos pelo INH	
	Anexo IV – Respostas remetidas em sede de contraditório	



of

Tribunal de Contas

SIGLAS

CD	Conselho Directivo
CDH	Contratos de Desenvolvimento Habitacional
CEB	<i>Council of Europe Development Bank</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
DCN	Direcção de Crédito do Norte
DCS	Direcção de Crédito do Sul
DF	Direcção Financeira
DGEMN	Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DSI	Departamento de Sistemas de Informação
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
HCC	Habitação a Custos Controlados
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGOP	Inspeção-Geral de Obras Públicas
IHRU, I. P.	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INH	Instituto Nacional de Habitação
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
OE	Orçamento do Estado
PER	Programa Especial de Realojamento
PESI	Plano Estratégico de Sistemas de Informação
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PMR	Programas Municipais de Realojamento
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PROHABITA	Programa de Financiamento para Acesso à Habitação
PUF	Proposta de Utilização de Fundos
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RECRIA	Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados
RECRIPH	Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal
REHABITA	Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
SGC	Sistema de Gestão de Contratos
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Aplicacional
SOLARH	Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação
TC	Tribunal de Contas



af

Tribunal de Contas

I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento, objectivos e âmbito

1. O presente relatório comporta os resultados da auditoria realizada no âmbito do Plano Trienal 2005-2007 do TC – Tribunal de Contas e do Programa de Fiscalização de 2007, aprovado pelo Plenário da 2.^a Secção, de 14 de Dezembro de 2006, ao INH – Instituto Nacional de Habitação.
2. A presente acção tem como objectivo examinar o sistema de gestão e controlo dos apoios financeiros concedidos, pelo INH em 2006, no âmbito de Programas de Realojamento. O exame incidiu, por vezes, em anos anteriores, por força da vigência dos citados programas. Complementarmente, deu-se especial atenção a situações conexas que pela sua natureza pudessem influenciar as Demonstrações Financeiras do INH em 2006.

1.2. Metodologia

3. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.^a Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*.
4. O trabalho de auditoria comportou a revisão e actualização da informação existente no dossiê permanente e teve em conta o resultado de auditorias anteriormente realizadas pelo TC e pelos órgãos de controlo interno¹. O exame ao sistema de gestão e controlo apoiou-se na realização, no 2.^o trimestre de 2007, de testes de conformidade e substantivos², a uma amostra aleatória de 30 contratos com pagamentos em 2006, totalizando 22,8 M€ – milhões de euros (67%)³. As dúvidas e esclarecimentos suscitados foram superados através da realização de entrevistas com os responsáveis dos serviços.

1.3. Exercício do contraditório

5. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.^o e 87.^o, n.^o 3, da Lei n.^o 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do TC, alterada pela Lei n.^o 48/06, de

¹ Relatórios de Auditoria do TC n.^o 05/01 – “Apoios concedidos pelo INH no âmbito do programa “Realojamento” – PER” e n.^o 21/01 - “Avaliação Global dos Impactos da Intervenção Operacional Renovação Urbana – QCA II”; Relatório n.^o 734/2002 da IGF – Inspeção-Geral de Finanças, relativo à “Auditoria aos apoios financeiros do Estado na Área da Habitação (concedidos através do INH entre 1998 e 2000)” e Relatório da inspeção ordinária aos exercícios de 1999 a 2001 efectuada pela IGOP – Inspeção-Geral de Obras Públicas.

² Para o efeito, foi concebida uma “ficha de testes” específica.

³ De um total de 74 contratos no montante de 33,8 M€.



8

Tribunal de Contas

29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, o Juiz Relator remeteu um Relatório preliminar com os resultados da auditoria, ao Ministro das Finanças e da Administração Pública, ao Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, ao Presidente do IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. e aos Membros do Conselho Directivo do INH no ano de 2006, para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões.

6. As alegações apresentadas foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal. Ademais, o Tribunal decidiu publicar, em anexo a este Relatório e dar-lhe idêntica publicidade, a versão integral das respostas recebidas das entidades atrás referidas. Foi, assim, dado cabal e exaustivo cumprimento ao princípio do contraditório, como é uso em auditoria pública e vem prescrito na Lei Orgânica do TC.

2. CONCLUSÕES

7. O INH foi criado em 1984, em 2002 foi sujeito a processo de fusão com o IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e, em 2006, foi reestruturado e redenominado IHRU, I.P. A sua actividade principal consiste na concessão de empréstimos aos promotores de empreendimentos de HCC – Habitação a Custos Controlados a par da gestão de Programas de Realojamento e de Reabilitação Habitacional que beneficiam de empréstimos e de participações a fundo perdido. Esta actividade, tem vindo, porém, a registar um decréscimo, face à quebra de fogos concluídos e lançados no mercado – de cerca de 8 mil fogos no início do milénio, para menos de 3 mil em 2006 – em consequência da crise económica dos últimos anos e das necessidades nacionais de consolidação orçamental (e.g.: limitação do endividamento imposta aos Municípios).
8. A auditoria examinou os Programas de Realojamento PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, PER – Programa Especial de Realojamento (em fase final de execução) e PMR – Programas Municipais de Realojamento (extinto) destinados a eliminar as más condições de habitação de importantes grupos populacionais, realojando-os em habitações de tipologia e renda adequados à composição e rendimentos do agregado familiar. Tais Programas concretizam-se através de acordos entre as Regiões Autónomas ou os Municípios e a Administração Central e comportam a repartição de encargos, as responsabilidades, os benefícios e os montantes a financiar.
9. As receitas do INH atingiram em 2006 cerca de 175 M€, destinando-se 99,5 M€ a empréstimos aos promotores de HCC e a Programas de Realojamento e de Reabilitação Habitacional e 36 M€ a participações a fundo perdido aos referidos Programas. Sublinha-se que os empréstimos foram absorvidos essencialmente por HCC (97%) e que o PROHABITA, PER e PMR foram destinatários de 26 M€, sendo 24 M€ relativos a participações e 2 M€ referentes a empréstimos.
10. Da auditoria realizada no âmbito dos Programas de Realojamento geridos pelo INH concluiu-se, sucintamente, o seguinte:



8

Tribunal de Contas

- a) o exame dos sistemas de informação relacionados com a gestão e o controlo dos Programas, comportando aplicações que se encontram em integração, optimização ou desenvolvimento, revelou que:
- não está concluída a integração das aplicações, existindo demora na migração das bases de dados, deficiências e insuficiências nos registos e subaproveitamento da funcionalidade de digitalização de documentos;
 - os processos em suporte papel são volumosos, sem sistema de arquivo normalizado e apresentam repetição ou insuficiência de documentos relevantes;
 - não existem procedimentos de confirmação da elegibilidade de agregados familiares e da adequada atribuição de habitação (tipologia);
- b) as restrições ao endividamento por parte dos Municípios estabelecidas nos Orçamentos de Estado nos últimos anos, designadamente para efeito de aquisição de fogos, comprometeram a execução dos programas municipais de realojamento. Com o objectivo de “*desbloquear a situação*”, foi publicado o DL n.º 159/2003, de 18 de Julho, que veio permitir ao INH proceder à aquisição de fogos para venda aos Municípios e regular as condições de aquisição por estes;
- c) neste contexto, o INH adquiriu, até Dezembro de 2005, 2218 fogos por 122,7 M€, tendo contraído, para esse efeito, um empréstimo de 40 M€, a que correspondeu um encargo financeiro de 2,1 M€ até ao final de 2006. Porém, apenas vendeu 188 fogos por cerca de 9,1 M€ (mais-valia de 288,2 m€ - milhares de euros). Relativamente aos restantes 2030 fogos, os Municípios têm vindo, designadamente por incapacidade de endividamento, a manifestar indisponibilidade para o cumprimento do prazo contratualmente estabelecido para a celebração de escritura de compra e venda, concedendo o INH sucessivas prorrogações de prazo;
- d) com a nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) ficaram excluídos dos limites de endividamento os empréstimos a contrair para a conclusão do PER, cujos acordos tenham sido celebrados até 1995. Nestas circunstâncias, o INH reflectiu nas demonstrações financeiras de 2006 a venda de 1386 fogos, pelo valor de 85,4 M€ com base nos contratos promessa de compra e venda, actualizou os valores de venda e, consequentemente, autorizou um reforço de 2,5 M€ nas participações a suportar pelo Estado;
- e) porém, o referido registo engloba 46 fogos, no valor de 2,8 M€, que não poderiam ser considerados uma vez que tiveram por base um acordo no âmbito do PMR, celebrado em 2002, não respeitando, portanto, os requisitos necessários à aplicação do disposto na citada Lei (acordos celebrados até 1995 no âmbito do PER). Por outro lado, o registo foi efectuado sem que tivessem sido celebradas as correspondentes escrituras, tendo até Março de 2008 sido celebradas apenas 67% das 1386 necessárias;
- f) os restantes 644 fogos permaneciam, no final de 2006, na posse do INH e não estão abrangidos pela excepção prevista na Lei das Finanças Locais. A participação a suportar será apurada aquando da celebração das escrituras de compra e venda tendo, até Março de 2008, sido apenas realizadas 24% das escrituras;



af

Tribunal de Contas

- g) do exposto conclui-se que a engenharia financeira, subjacente ao DL n.º 159/2003, montada para permitir a concretização dos realojamentos, sem agravamento do endividamento dos Municípios, não se revelou verdadeiramente eficaz uma vez que, decorridos quase cinco anos, ainda não foi completamente concretizada a aquisição dos fogos pelos Municípios enquanto que os encargos a suportar pelo Estado vão aumentando, por via das participações do PIDDAC e dos encargos relativos ao empréstimo que para o efeito o INH contraiu.

3. RECOMENDAÇÕES

11. Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente Relatório, bem como as alegações fornecidas no âmbito do exercício do contraditório, o TC recomenda ao IHRU, I.P. que:
- sejam tomadas as iniciativas necessárias à rápida conclusão e estabilização da integração das aplicações, migração das bases de dados e aproveitamento da funcionalidade de digitalização de documentos;
 - na medida das suas responsabilidades, providencie pela implementação de um sistema de controlo articulado com os Municípios com vista a limitar a ocorrência de situações com participação inadequadamente enquadradas no Programa de Realojamento e que comporte procedimentos de confirmação da elegibilidade de agregados familiares e da adequada atribuição de habitação (tipologia).



Handwritten mark

Tribunal de Contas

II CORPO DO RELATÓRIO

4. ENQUADRAMENTO

4.1. Caracterização do INH

12. No capítulo dos direitos e deveres sociais, a CRP – Constituição da República Portuguesa consagra o direito à habitação⁴ incumbindo, designadamente, ao Estado:
- a) programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização;
 - b) promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;
 - c) estimular a construção privada e o acesso à habitação própria ou arrendada.
13. Criado pelo DL n.º 177/84, de 25 de Maio, o INH⁵ foi sujeito a processo de fusão com o IGAPHE, nos termos definidos pelo DL n.º 243/2002, de 5 de Novembro⁶. De harmonia com o estabelecido no artigo 1.º da sua Lei Orgânica (DL n.º 202-B/86, de 22 de Julho, republicado em anexo ao DL n.º 243/2002), o INH é um instituto público, com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, tutelado conjuntamente pelos Ministros das Finanças e da Administração Pública e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
14. São atribuições do INH assegurar a gestão e administração habitacional e as intervenções de natureza financeira no sector de habitação da competência do Estado. No domínio do financiamento compete-lhe, designadamente:
- a) conceder empréstimos e participações destinados ao financiamento de programas de interesse social;
 - b) conceder bonificações de juros e prestar garantias às instituições de crédito que pratiquem operações de financiamento à construção, reconstrução e reabilitação de habitações;
 - c) contrair empréstimos em moeda nacional ou estrangeira, emitir obrigações e realizar outras operações no domínio dos mercados monetário e financeiro directamente relacionadas com a sua actividade;
 - d) celebrar contratos de desenvolvimento ou contratos-programa no domínio habitacional;
 - e) gerir programas específicos, particularmente no domínio do apoio ao arrendamento, que lhe sejam cometidos;

⁴ Cfr. artigo 65.º da CRP.

⁵ O INH funcionou em regime de instalação até Junho de 1986, altura em que foram aprovados os seus estatutos, com a publicação do DL n.º 202-B/86, de 22 de Julho, posteriormente alterado pelos DL n.º 460/88, de 14 de Dezembro e DL n.º 305/91, de 16 de Agosto.

⁶ Em execução do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio – 1.ª Alteração à Lei 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprovou o OE 2002 – que estipula, relativamente à presença do Estado no sector da habitação, a fusão num só dos dois institutos públicos existentes (cfr. preâmbulo do DL n.º 243/2002).



af

Tribunal de Contas

- f) adquirir, urbanizar e alienar terrenos, habitações ou edifícios destinados à promoção de habitações de interesse social ou a instalações de interesse público.
15. São órgãos do INH o conselho directivo, o conselho consultivo e a comissão de fiscalização⁷. O INH tem a sua sede em Lisboa e uma delegação no Porto sendo a sua estrutura orgânica a representada no organograma constante no Anexo I.
16. O INH dispunha, em 31 de Dezembro de 2006, de 214 colaboradores, dos quais 148 referentes ao quadro de pessoal com contrato individual de trabalho e 38 ao quadro de pessoal da função pública, encontrando-se os restantes 28 requisitados a outros organismo ou em regime de contrato.
17. A actividade do INH é disciplinada pelos instrumentos de previsão e controlo seguintes⁸: planos de actividade e financeiros plurianuais, orçamentos, programas e relatórios de actividade, relatórios financeiros e contas de gerência. O INH dispõe de contabilidade patrimonial organizada de acordo com o POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública.
18. Nos termos do n.º 3 do artigo 29.º do DL n.º 207/2006, de 27 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, o INH foi objecto de reestruturação e redominado IHRU, I.P.⁹, nele se integrando atribuições de dois outros organismos a extinguir, o IGAPHE e a DGEMN – Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais¹⁰.

⁷ Nos termos do artigo 7.º do DL n.º 223/2007, de 30 de Maio, e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, foram nomeados o fiscal único e o fiscal único suplente (Despacho n.º 17.772/2007, de 13 de Agosto).

⁸ Cfr. artigo 20.º do DL n.º 202-B/86.

⁹ O IHRU, I.P. é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio que tem por missão assegurar a concretização da política governamental para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e de salvaguarda e valorização patrimonial competindo-lhe, designadamente, desenvolver e gerir a aplicação de instrumentos de financiamento de programas habitacionais de interesse social e de reabilitação urbana, promovidos por entidades públicas, cooperativas e privadas (cfr. DL n.º 223/2007, de 30 de Maio que aprovou a orgânica do IHRU, I.P.).

¹⁰ Excluindo, neste caso, as atribuições referentes ao património classificado que são integradas no Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I.P. no âmbito do Ministério da Cultura – cfr. alínea d) do n.º 2.º do artigo 29.º do DL n.º 207/2006.



8

Tribunal de Contas

4.2. Programas habitacionais

19. A actividade desenvolvida pelo INH assenta, essencialmente, na concessão de financiamento^{11/12} aos promotores¹³ de empreendimentos de HCC¹⁴ (sob a forma de empréstimos a médio ou longo prazo à construção de habitações) acção que leva a cabo, de forma articulada, com a dinamização e gestão de Programas de Realojamento e de Reabilitação Habitacional como sejam, no âmbito da Reabilitação, os Programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH e, no âmbito do Realojamento, os Programas PROHABITA, PMR e PER. Estes três últimos Programas são financiados por empréstimos mas, sobretudo, por participações a fundo perdido inscritas no PIDDAC (provenientes do OE – Orçamento de Estado, do QCA – Quadro Comunitário de Apoio e da EFTA¹⁵).
20. Os Programas de Realojamento destinam-se a eliminar progressivamente as más condições de habitação em que importantes grupos populacionais vivem, realojando-os em habitações de tipologia e renda adequados à composição e rendimentos do agregado familiar e criando as condições necessárias ao seu desenvolvimento. Incluem-se neste âmbito os Programas seguintes:
- a) o PER – Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, instituído pelo DL n.º 163/93, de 7 de Maio¹⁶, tem por objectivo a erradicação definitiva das barracas mediante o realojamento das famílias que nelas residem. O PER concretiza-se através de acordos de adesão¹⁷;
 - b) os PMR – Programas Municipais de Realojamento, instituídos pelo DL n.º 226/87, de 6 de Junho, são programas de habitação social municipal para arrendamento destinados ao realojamento da população residente em barracas e concretizam-se através de acordos de colaboração entre o INH e os Municípios;

¹¹ As 3 principais fases do processo de financiamento são: *aprovação* (pelo CD – Conselho Directivo do pedido de financiamento apresentado pelos promotores), *contratação* (celebração de contratos de comparticipação e/ou de empréstimo) e *utilização* (emissão de PUF's – Propostas de Utilização de Fundos e disponibilização das verbas).

¹² Aquando da “*perfeição*” do contrato de empréstimo o INH envia as correspondentes PUF's para as instituições de crédito que, por sua vez, remetem a documentação relativa ao processamento de juros do período em análise (contendo: datas das actualizações de capital; valor das actualizações de capital; indicação da taxa de juro do período; amortizações e capitalizações de juros; valor total dos juros; valor dos juros a ser processado ao mutuário; valor dos juros a ser bonificado pela DGTF – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças). O pagamento das bonificações é feito pela DGTF, directamente às instituições de crédito, por solicitação do INH após confirmação da mencionada informação.

¹³ Entidades dos sectores público, cooperativo e privado que promovem programas habitacionais de interesse social.

¹⁴ São consideradas HCC as promovidas com o apoio financeiro do Estado que obedeçam aos limites de área bruta, custo de construção e preço de venda fixados pela Portaria n.º 500/97, de 21 de Julho e as unidades residenciais para realojamento de populações, desde que justificados pelo promotor o seu dimensionamento e necessidade.

Promover a oferta de HCC através da concessão de crédito, dar apoio a Municípios, cooperativas e empresas na promoção deste segmento e adquirir e infra-estruturar terrenos destinados a habitação HCC ou a instalações de interesse social constitui a mais importante área de actuação do INH (cfr. INH – Relatório e Contas – 2006).

¹⁵ EFTA – *European Free Trade Association*.

¹⁶ O PER Famílias, instituído pelo DL n.º 79/96, de 20 de Junho, é uma extensão do PER e tem por objectivo a aquisição ou a reabilitação de habitações por agregados familiares abrangidos pelo PER, em qualquer ponto do território nacional onde passem a residir, com vista a acelerar o processo de erradicação de barracas.

¹⁷ A adesão dos Municípios ao PER faz-se mediante um acordo geral de adesão a celebrar entre o IGAPHE e o INH, por um lado, e os Municípios, por outro (cfr. artigo 3.º do DL n.º 163/93).



af

Tribunal de Contas

- c) o PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, instituído pelo DL n.º 135/2004, de 3 de Junho¹⁸, visa a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional. O PROHABITA concretiza-se através de acordos de colaboração que têm por objecto a repartição de encargos, responsabilidades e benefícios entre as Regiões Autónomas ou os Municípios e a administração central e comporta o valor global e as formas de financiamento^{19/20}.
21. Com a entrada em vigor do PROHABITA, foi revogado o DL n.º 226/87 que regulava os PMR deixando, assim, de ser possível, ao abrigo deste diploma, celebrar acordos de colaboração entre o INH e os Municípios. Porém, na parte ainda não cumprida e por mútuo acordo, os acordos podiam continuar a vigorar ou ser objecto de revisão e conversão, total ou parcial para o PROHABITA²¹. Salienta-se ainda que o PER se encontra em fase final de execução.
22. Cabe aos Municípios ou às Regiões Autónomas interessados, apresentar junto do INH a sua candidatura à celebração de um acordo de colaboração ao abrigo do PROHABITA, instruída com os documentos que contenham, designadamente, o número de agregados familiares a alojar, a identificação, a composição e os rendimentos anuais brutos de cada um desses agregados, a caracterização da respectiva situação de carência habitacional e o valor do financiamento total estimado, com distinção dos montantes de participação e de empréstimo²².
23. Cada acordo de colaboração é concretizado através da contratação de tantos financiamentos quantos os empreendimentos ou habitações necessários ao alojamento dos agregados familiares constantes do levantamento efectuado (pela Região Autónoma ou pelo Município), concedidos sob a forma de participação a fundo perdido ou de empréstimo bonificado²³. Cabe ao INH conceder os financiamentos, sob a forma de participação e ou de empréstimo. Os empréstimos podem, porém, ser concedidos por instituições de crédito que para o efeito celebrem um protocolo com o INH e com a DGTF – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças²⁴.

¹⁸ Alterado pelo DL n.º 54/2007, de 12 de Março, que republica, em anexo, o DL n.º 135/2004.

¹⁹ Cfr. artigos 1.º e 2.º do DL n.º 135/2004.

²⁰ Em 2005, foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2005, de 22 de Setembro, que adopta medidas destinadas a dar resposta adequada à carência habitacional decorrente da destruição total ou parcial de habitações, em consequência dos incêndios ocorridos nesse ano, competindo ao INH conceder participações a fundo perdido e aos Municípios proceder ao realojamento transitório dos agregados familiares ao abrigo do PROHABITA, através da revisão ou aditamento de acordos de colaboração.

²¹ Cfr. artigo 35.º do DL n.º 135/2004.

²² Cfr. artigos 4.º e 5.º do DL n.º 135/2004.

²³ Cfr. n.º 1 do artigo 6.º e n.º 1 do artigo 9.º do DL n.º 135/2004.

²⁴ Cfr. n.º 3 e 4.º do artigo 9.º do DL n.º 135/2004, o protocolo deve conter, entre outros, os termos e condições da concessão de apoio técnico pelo INH, da aprovação dos empréstimos e da atribuição das bonificações, bem como a definição dos montantes que as instituições de crédito destinam anualmente ao financiamento global de projectos abrangidos por aquele diploma. O INH cobra uma comissão pelos serviços prestados às instituições de crédito (cfr. n.º 5 do artigo 9.º).



2

Tribunal de Contas

24. Relativamente aos protocolos firmados no âmbito do financiamento dos PMR, o INH propôs à DGTF a sua adequação às alterações legislativas e, em 2004 e 2007, a prorrogação do seu prazo de vigência até 31 de Dezembro, de 2007 e de 2008, respectivamente. Em 2007 e após aprovação da DGTF, foram celebradas adendas aos referidos protocolos, estabelecendo a sua vigência até 31 de Dezembro de 2008, uma vez que não se encontrava esgotado o montante a financiar pelas instituições de crédito.
25. A actividade dominante do INH registou um significativo decréscimo em consequência, designadamente, da persistente crise económica e de uma envolvente macroeconómica pouco favorável, passando de uma média anual superior a 8 mil fogos no início do milénio para menos de 3 mil fogos em 2006²⁵. A estas dificuldades acrescem as inerentes à consolidação orçamental (e.g.: limitação do endividamento imposta aos Municípios) que, condicionando o normal desenvolvimento dos projectos de realojamento e reabilitação habitacional apoiados pelo Estado, afectam, de uma forma geral, o desenvolvimento do mercado de HCC²⁶.

4.3. Recursos financeiros

26. As receitas do INH atingiram em 2006 cerca de 175 M€, sendo 139 M€ de receitas próprias e 36 M€ provenientes do PIDDAC. Cerca de 80 M€ (58%) das receitas próprias são provenientes do reembolso de empréstimos, 27 M€ (19%) de saldos da gerência anterior, 17 M€ (12%) da venda de bens (terrenos e habitações) e os restantes 15 M€ (11%) de juros e reembolsos de bonificações de juros. As receitas do PIDDAC incluem verbas provenientes do OE (34 M€), de reembolsos de empréstimos (1 M€) e da EFTA e da União Europeia (1 M€).
27. As despesas do INH, que em 2006 totalizaram 161 M€, respeitam a despesas de funcionamento (125 M€) e a despesas de investimento no âmbito do PIDDAC (36 M€). As despesas de funcionamento foram canalizadas, essencialmente, para a concessão de empréstimos a promotores de HCC e a Programas de Realojamento e de Reabilitação Habitacional (99,5 M€).
28. O quadro 1 resume a evolução na concessão de empréstimos do INH no triénio de 2004 a 2006.

²⁵ O mercado de HCC teve, entre 1998 e 2002, um enorme desenvolvimento, em consequência da implementação do PER, que se socorreu de habitações promovidas em regime de CDH - Contratos de Desenvolvimento Habitacional por empresas de construção, para as operações de realojamento populacional (Cfr. INH – Relatório e Contas – 2006).

²⁶ Cfr. INH – Relatório e Contas – 2006.



Quadro 1 – Concessão de Empréstimos

(M€)

HCC + Realojamento + Reabilitação	2004		2005		2006	
	N.º Fogos	Valor	N.º Fogos	Valor	N.º Fogos	Valor
Aprovação	2.513	127,1	1.987	104,7	3.707	186,3
HCC	2.445	125,8	1.648	98,0	2041	127,7
Realojamento	42	1,0	230	5,6	1611	56,9
Reabilitação	26	0,3	109	1,1	55	1,7
Contratação	2.380	118,2	1.994	110,2	1.812	97,7
HCC	2.314	117,0	1774	106,2	1.632	93,1
Realojamento	42	1,0	106	3,1	120	3,4
Reabilitação	24	0,2	114	0,9	60	1,2
Utilização	5.912	126,7	7.197	109,1	4.142	99,5

Fonte: INH – Relatório e Contas - 2006

29. A análise do quadro 1 evidencia, em geral, para os três segmentos [HCC²⁷, Realojamento e Reabilitação], um decréscimo ao nível da contratação e da utilização de empréstimos, apesar da correspondente aprovação evidenciar um acréscimo. Esta evolução está directamente relacionada com o limite de endividamento a que os Municípios estão sujeitos e com as restrições orçamentais a que acima se aludiu.
30. Por outro lado, destaca-se o valor significativamente elevado, em 2006, de financiamentos aprovados no âmbito dos Programas de Realojamento (56,9 M€), destinados a viabilizar a compra de fogos pelos Municípios, na posse do INH²⁸ em consequência do disposto no DL n.º 159/2003²⁹.
31. Em 2006, foram utilizados 99,5 M€ relativos a empréstimos concedidos pelo INH, sendo 81,7 M€ referentes a empréstimos bonificados e 17,8 M€ relativos a empréstimos não bonificados. O segmento de HCC, com 97 M€, absorve cerca de 98% do total dos empréstimos concedidos, conforme se ilustra no quadro 2 seguinte.

Quadro 2 – Utilização de Empréstimos (2006)

(M€)

HCC + Realojamento + Reabilitação	Bonificados	Não Bonificados	Total
HCC	80,0	17,1	97,0
Realojamento	1,8		1,8
Reabilitação		0,7	0,7
Total	81,7	17,8	99,5

Fonte: INH – Ficheiro da DF - Direcção Financeira

²⁷No segmento de HCC, a maior parcela de créditos aprovados diz respeito a CDH promovidos por empresas privadas.

²⁸Nos anos de 2003 a 2005, o INH, exerceu uma forte intervenção no mercado da HCC, tendo adquirido, mediante prévia autorização do Ministro das Finanças e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 159/2003, de 18 de Julho, mais de 2200 fogos construídos em regime de CDH, destinados a programas de realojamento populacional, substituindo-se aos Municípios com incapacidade de endividamento no quadro das medidas de consolidação orçamental (Cfr. INH – Relatório e Contas – 2006).

²⁹Regula as condições de aquisição de fogos pelos Municípios e pelo INH em empreendimentos de HCC quando se destine a assegurar o realojamento de agregados familiares ao abrigo de operações municipais de realojamento.



32. Relativamente à evolução das participações a fundo perdido concedidas no âmbito do PIDDAC no triénio de 2004 a 2006, patente no quadro 3, salienta-se o decréscimo acentuado em 2006 (46%), alegadamente resultante das restrições orçamentais decorrentes da situação financeira do Estado e dos compromissos assumidos perante a União Europeia, através do Programa de Estabilidade e Crescimento³⁰.

Quadro 3 - Execução financeira do PIDDAC

	(m€)		
Programas/Medidas/Projectos	2004 ^(*)	2005	2006
PO18 – Programa Desenvolvimento Local, Urbano e Regional	59.511	65.442	35.532
Medida 002 – Habitação e Realojamento	59.511	64.750	34.796
3250 – Projecto Realojamento	36.395	42.909	23.852
3255 – Projecto Reabilitação Açores	17.000	14.372	4.407
3257 – Projecto EFTA – Apoio Social	11	58	297
638 - Projecto Reabilitação Habitacional	6.105	7.411	6.240
Medida 005 – Assistência Técnica		692	736
4622 – Projecto Assistência Técnica – Apoio Social		692	649
4675 - Projecto Assistência Técnica – Bairros Críticos			87
PO28 – Programa Modernização e Qualificação da Administração Pública			55
Medida 003 – Requalificação de Pessoal			55
4734 - Estágios POAP			55
Total	59.511	65.442	35.586

(*) NOTA: Face à alteração da estrutura do PIDDAC em 2005 e 2006, os valores referentes a 2004 foram integrados nos PO, nas Medidas e nos Projectos correspondentes.

Fonte: INH – Ficheiros - DF e Relatórios Anuais - PIDDAC

33. A análise do quadro 3 evidencia que as despesas relativas à concessão de participações a fundo perdido, no total de 36 M€, em 2006, respeitam, sobretudo, ao Programa 18 (PO18) – Desenvolvimento Local, Urbano e Regional. Neste Programa, o Projecto Realojamento absorveu cerca de 67% das participações, as quais se destinaram ao PER, ao PMR e ao PROHABITA.

34. Neste âmbito cabe referir que, encontrando-se o PER em final de execução, as participações são absorvidas essencialmente pelo PMR e PROHABITA, conforme o Anexo II detalha e se ilustra no quadro 4. Salienta-se ainda que, em 2006, o PMR (49%) continuou a absorver uma parte substancial das participações concedidas.

³⁰ Cfr. INH – Relatório e Contas – 2006.



Quadro 4 – Projecto Realojamento (PO18)

Programas	(M€)		
	2004	2005	2006
PER	23,4	24,3	5,2
PMR	13,0	16,0	11,6
PROHABITA		2,6	7,1
Total	36,4	42,9	23,9

Fonte: INH – Ficheiros - DF e Relatório Anual - PIDDAC

35. Em resumo, verifica-se que, em 2006, os Programas de Realojamento PER, PMR e PROHABITA foram destinatários de 26 M€, sendo 24M€ relativos a participações a fundo perdido e 2M€ referentes a empréstimos concedidos, conforme ilustra o quadro 5.

Quadro 5 – Financiamento de Programas de Realojamento

Programas	(M€)		
	Comparticipações	Empréstimos	Total
PER	5,2	1,4	6,6
PROHABITA+PMR	18,7	0,4	19,1
Total	23,9	1,8	25,6

Fonte: INH – Ficheiros - DF

5. SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO

36. Os sistemas de informação do INH³¹ relacionados com a gestão e o controlo dos programas, comportam as aplicações SIGA – Sistema Integrado de Gestão Aplicacional e SGC – Sistema de Gestão de Contratos³², as quais estão a ser objecto de integração, optimização ou desenvolvimento de novas funcionalidades. O exame destes sistemas, apoiado na análise de 30 processos, revelou que:

- a) não está concluída a integração do SGC no SIGA decorrendo ainda o processo relativo ao concurso internacional necessário para esse efeito;
- b) o registo informático não está completo e, em alguns casos, está incorrecto, tendo-se verificado as situações seguintes:
 - dos 20 processos que transitaram do sistema informático anterior ao SIGA, 13 ainda continuavam na situação de “A Rever” em virtude de dificuldades na recuperação de registos para o SIGA³³, designadamente as seguintes:

³¹ Encontra-se em aperfeiçoamento o PESI – Plano Estratégico de Sistemas de Informação para o IHRU, I.P., desenvolvido com o apoio de consultores externos.

³² Regista, controla e gere os empréstimos concedidos pelo INH.

³³ Cfr. Memorando n.º 9/DCTS/2006, de 5 de Abril.



af

Tribunal de Contas

- a especificidade e o elevado número de processos a rever³⁴;
- a conversão, para euros, dos montantes;
- a correspondência entre as parcelas e os fogos adquiridos;
- a existência de dúvidas sobre a constituição dos empreendimentos totalmente comparticipados pelo IGAPHE;
- a existência de incorrecções nas PUF's - Propostas de Utilização de Fundos geradas automaticamente no SIGA;

- divergências entre os valores registados na aplicação SIGA e os documentos existentes nos processos, designadamente, nos valores do acordo de colaboração³⁵, no valor relativo à componente de capitais próprios³⁶ e nos valores das PUF's³⁷;

- as aplicações permitem anexar documentos digitalizados, porém, esta funcionalidade, implementada a partir de 2006, está subaproveitada na medida em que apenas é mais amplamente utilizada pela DCN – Direcção de Crédito do Norte que, para além dos tipos de documentos anexados pela Sede (contratos de comparticipação e de empréstimo), usualmente anexa as principais informações e despachos, correspondência relevante e, ocasionalmente, o acordo de colaboração. Refere-se que, sendo o acordo de colaboração uma peça central nos processos a cargo do INH, poderia encontrar-se acessível de forma digital.

Em sede de contraditório, os responsáveis informaram que, *“entretanto, a situação já evoluiu no sentido positivo, de forma que se pode considerar como significativa”*.

37. Os dossiês dos processos não estavam instruídos com todos os documentos necessários ao respectivo exame (e.g.: contrato de comparticipação³⁸ e certidões da Conservatória do Registo Predial comprovativas da inscrição a favor do Município do direito de propriedade dos fogos objecto de Reabilitação³⁹), comportavam diversos documentos duplicados em resultado do sistema de arquivo adoptado⁴⁰ e, atendendo ao elevado

³⁴ A percentagem de processos revistos na DCS – Direcção de Crédito do Sul era em Março de 2006 de 58% (Processos revistos =2126/Universe total =3669) e em Junho de 2007 de 78% (Processos revistos =2955/Universe total =3803). Na DCN – Direcção de Crédito do Norte aquela percentagem subiu, no mencionado período de 95% para 97%.

³⁵ Processos n.ºs 52280 – Município de Sines (erro na conversão de contos para euros) e n.ºs 54362, 54396 e 54597 – Município de Lagos (corrigidos na sequência dos esclarecimentos solicitados pelos auditores).

³⁶ Processo n.º 14739 – Município de Manteigas (SIGA: € 362.570; Contrato de comparticipação: € 289.221).

³⁷ Processo n.º 15032 – Município de Évora.

³⁸ Processo n.º 53190 – Município de Angra do Heroísmo (o contrato, que não constava no processo nem na aplicação informática, foi posteriormente fornecido aos auditores).

³⁹ Processos n.ºs 53662 - Município de Alter do Chão, 14798 - Município de Portalegre, 53811 - Município do Porto e 53651 - Município de Vila Real.

⁴⁰ Os documentos são sucessivamente arquivados como anexos de outros produzidos em data posterior, em especial os processos afectos à Sede que se apresentam “desdobrados” de acordo com as áreas responsáveis pela sua instrução (Direcção de Crédito do Sul, Direcção Jurídica e Direcção Financeira) sendo que cada área constitui e arquiva pastas que contêm, por cópia, componentes dos processos da responsabilidade de outras áreas.



8

Tribunal de Contas

volume de documentação, evidenciavam insuficiente adesão à funcionalidade de digitalização antes referida.

38. Para operacionalizar e facilitar as tarefas relativas ao levantamento – a efectuar pela Região Autónoma ou pelo Município – dos empreendimentos ou habitações necessários ao alojamento dos agregados familiares (cfr. ponto 23) existe no INH, desde 2001, uma aplicação informática (designada “*Programa de gestão dos recenseamentos*”⁴¹) que, adicionalmente, permite proceder ao cruzamento da informação de uma determinada candidatura com ela própria (consistência de dados), com outra ou com a base de dados de todas as candidaturas (indivíduos constantes simultaneamente em diferentes agregados/localidades), reportando uma série de anomalias. Recorrendo a equipamento dedicado e com elevada capacidade de processamento o DSI – Departamento de Sistemas de Informação procedeu ao cruzamento dos referidos dados (59 “*cruzamentos*” em 2001, 330 em 2005 e 7 em 2006 datando o último de 3 de Abril de 2006).
39. Apesar de dispor do citado programa, o INH não procede à confirmação de que os agregados são efectivamente “*elegíveis*” e/ou que são os que constam do mencionado recenseamento e de que as tipologias das habitações atribuídas aos agregados familiares são as adequadas. De facto, constatou-se que em virtude de insuficiências de controlo, podem ocorrer comparticipações a situações inadequadamente enquadradas no Programa de Realojamento^{42/43}.
40. Em resumo, o exame do sistema de gestão e controlo dos apoios financeiros concedidos no âmbito dos Programas de Realojamento pôs em relevo os pontos fortes e fracos constantes no quadro 6.

⁴¹ Partindo, designadamente, do pressuposto de que o programa contém toda a informação relativa à identificação e composição dos agregados familiares e ao tratamento dos respectivos processos de realojamento, não havendo portanto outros suportes para circular esta informação entre a entidade promotora e o INH e vice-versa, o programa tem por fim alcançar dois objectivos:

a) proporcionar uma troca de informação fácil e eficiente entre as entidades promotoras e o INH no tocante aos recenseamentos dos programas de realojamento e à gestão desses realojamentos, evitando tanto quanto possível a utilização de suportes de papel nessa troca de informação;

b) permitir ao INH identificar os agregados familiares que estão inscritos em programas de realojamento ou que já beneficiaram destes, de forma a impedir situações em que um mesmo agregado beneficie mais do que uma vez de apoios ao realojamento.

⁴² e.g.: a EMHCMP – Empresa Municipal de Habitação da Câmara Municipal do Porto, utilizou um financiamento do INH para a reabilitação de 85 fogos. Mais tarde, aquando da apreciação de um novo financiamento para 1028 fogos, o INH deu-se conta de que, anteriormente, tinham sido realojados 3 agregados que residiam “*num alojamento privado numa situação que não se enquadra no PROHABITA*”, devendo em consequência aquela Empresa “*devolver a verba de € 13.939,67 em numerário, ou, em alternativa, que essa verba seja considerada uma utilização da comparticipação do financiamento em análise*”. Porém como ainda não foi concretizado o último financiamento, por insuficiência de verbas, (Cfr. Informação n.º 837/DCN/2005, de 13.12.2005 e Informação n.º 0624/DCN/2006, de 29.09.2006) a situação ainda está pendente, prevendo-se a respectiva regularização em Março de 2008, segundo informação prestada pelo IHRU, I.P..

⁴³ Na Informação n.º 683/DCTS/2005, de 14/12/2005, relativa ao Processo n.º 49953 – Município de Albufeira – Construção de 47 Fogos em Quinta de Palmeira, refere-se que “*não é possível determinar com rigor se as tipologias atribuídas aos agregados realojados são adequadas à dimensão dos mesmos, face aos critérios em vigor no INH*”, que “*é possível constatar 4 situações de atribuição de fogos de tipologia superior e também, pelo menos, 5 casos de tipologia inferior à que resultaria da aplicação daqueles critérios*” e que “*tendo o Município um maior conhecimento de cada uma das situações de realojamento ... que a atribuição das tipologias tenha sido efectuada com base nesse conhecimento e atendendo às características dos fogos do empreendimento*”.



Quadro 6 – Controlo Interno: Pontos Fortes e Pontos Fracos

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<p>Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública.</p> <p>Elaboração de Plano de Actividades anual.</p> <p>Elaboração de Relatório e Contas anual, evidenciando a actividade do Instituto, que inclui o Relatório da Comissão de Fiscalização e o Parecer do ROC.</p> <p>Auditoria externa às contas.</p> <p>Larga experiência na gestão de programas na área da habitação.</p> <p>Existência de normativos legais específicos para cada programa.</p> <p>Boa infra-estrutura técnica e de comunicação que se encontra largamente informatizada.</p> <p>Desenvolvimento de trabalhos conducentes à concentração da informação de gestão (integração, optimização ou desenvolvimento de novas funcionalidades).</p> <p>Existência de processos físicos (a que correspondem “processos” no sistema informático), relativos a cada acordo e correspondentes contratos de financiamento, donde constam os documentos de suporte essenciais (e.g.: documentos de candidatura, de apreciação e decisão da mesma, comprovativos das transferências, relatórios de acompanhamento e verificação física).</p> <p>Emissão das PUF’s após confirmação da correspondente concretização das obras pelas Direcções de Crédito.</p>	<p>O Relatório de Gestão e Contas de 2006 não inclui uma análise comparativa dos resultados atingidos face aos objectivos estabelecidos no Plano de Actividades.</p> <p>Em sede de contraditório, os responsáveis asseguram que o esforço, iniciado em 2006, de aproximação da estrutura do Relatório e Contas à do Plano de Actividades e Orçamento será prosseguido no Relatório de 2007, em elaboração.</p> <p>Não está concluída a integração dos sistemas de informação (e.g. SGC e SIGA).</p> <p>Demora na migração das bases de dados entre sistemas informáticos.</p> <p>Registos informáticos incompletos e com algumas deficiências.</p> <p>Subaproveitamento da funcionalidade de digitalização.</p> <p>Inexistência de procedimentos de confirmação da elegibilidade de agregados e da adequada atribuição de habitação (tipologia).</p> <p>Processos em suporte papel volumosos, sem sistema de arquivo normalizado e com a repetição ou insuficiência de documentos essenciais.</p>



6. SITUAÇÕES CONEXAS

6.1. Aquisição de fogos

41. Os Orçamentos do Estado têm vindo a introduzir, desde 2002, restrições ao endividamento por parte dos Municípios, não podendo estes contrair quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do respectivo endividamento líquido⁴⁴. As referidas limitações impediram a aquisição pelos Municípios de fogos no âmbito dos acordos de adesão do PER e de colaboração do PMR, comprometendo a execução dos programas municipais de realojamento.
42. O INH, num Memorando de 31 de Outubro de 2002, referia a existência de “3208 fogos terminados, prontos a ser habitados, mas devolutos e sujeitos a vandalismo ou ocupação selvagem”⁴⁵. Com o objectivo de “desbloquear a situação” foi publicado o DL n.º 159/2003, de 18 de Julho⁴⁶, que regula as condições da aquisição de fogos, permitindo aos Municípios a aquisição por ajuste directo de fogos já construídos ou em construção, em empreendimentos de HCC. O mesmo diploma vem também permitir ao INH, proceder à aquisição de fogos para venda aos Municípios⁴⁷.
43. A aquisição dos fogos pelo INH era porém condicionada à verificação, designadamente, das condições de acesso seguintes⁴⁸:
- a) os empreendimentos terem sido construídos em regime de CDH, financiados pelo INH, com compromisso de compra por um Município;
 - b) não ter havido, relativamente aos empreendimentos, libertação de verbas de comparticipação do PIDDAC;
 - c) o Município não ter margem para recorrer ao crédito em 2003 podendo, porém, endividar-se em 2004 pelo menos no montante necessário para satisfazer os

⁴⁴ Cfr. Artigo 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio que alterando a Lei do OE para 2002 (Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro), veio introduzir importantes limitações ao endividamento municipal, com o objectivo de “garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público administrativo, no qual se integram as autarquias locais, devendo os Municípios observar as seguintes regras: a) não poderão ser contraídos quaisquer empréstimos que impliquem o aumento do seu endividamento líquido no decurso daquele ano orçamental (...) ficam excepcionados os empréstimos destinados a programas de habitação social promovidos pelos Municípios, à construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do EURO 2004 e ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários”.

Semelhante disciplina foi consagrada no artigo 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o OE para 2003, tendo sido excepcionados apenas os “empréstimos e amortizações de empréstimos efectuados para a construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004”.

Semelhantes normas, embora com diferentes excepções, constam das Lei do OE para 2004 (artigo 20.º da Lei 107-B/2003, de 31 Dezembro), para 2005 (artigo 19.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro), para 2006 artigo 33.º da (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro) e para 2007 (artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro).

⁴⁵ Referia ainda a existência de créditos de empresas sobre os Municípios de cerca de 170 M€, créditos em mora na ordem dos 140 – 150 M€ com reflexo na capacidade de intervenção do INH noutras áreas prioritárias e a não utilização de verbas do PIDDAC (70 M€) afectas ao realojamento.

⁴⁶ Refere o preâmbulo do DL n.º 159/03 que “...Visa, assim, o presente diploma criar uma medida transitória que permita a existência de condições de aquisição excepcionais, pelos Municípios, de fogos a custos controlados destinados a programas de realojamento, bem como assegurar a afectação de fogos promovidos ao abrigo deste diploma, já construídos ou em construção, aos programas municipais de realojamento nos casos em que a capacidade de endividamento dos Municípios lhes não permite a respectiva aquisição”.

⁴⁷ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do DL n.º 159/2003.

⁴⁸ Cfr. Informação 778/DCN/2003, de 27 de Outubro.



af

Tribunal de Contas

compromissos assumidos no contrato promessa de compra e venda celebrado com o INH.

44. O INH adquiriu ao abrigo do referido DL n.º 159/2003, até Dezembro de 2005, 2218 fogos por 122,7 M€ (Anexo III).
45. Para suportar tal investimento o INH contraiu em 2004 um empréstimo no *Council of Europe Development Bank* (designado CEB 2), no valor de 40 M€, suportando os correspondentes encargos financeiros de 2,1 M€ até 2006, tendo o diferencial entre o valor do empréstimo e o custo dos fogos sido financiado pelo INH.

Quadro 7 – Empréstimos contraídos

(m€)

	2004	2005	2006	Total
Dívida em 31/12/2006	27.500	40.000	40.000	
Juros	170	774	1.142	2.086

Fonte: INH - Relatório e Contas – 2004-2006

46. Simultaneamente com a realização dos “*contratos de compensação de dívida e compra e venda*” com as empresas construtoras o INH celebrou, com os Municípios, contratos promessa de compra e venda dos mesmos fogos, pelo valor de aquisição suportado pelo Instituto, nos quais se estipulava: a data de celebração da escritura pública de compra e venda e a entrega ao INH, a título de sinal e princípio de pagamento, do valor correspondente à comparticipação aprovada⁴⁹.
47. Porém, apenas o Município de Matosinhos celebrou a escritura de compra e venda, em 25 de Junho de 2004, de 75 fogos pelo valor de 4,2 M€. Em 2005, após concessão de prorrogação de prazo, foram vendidos ao Município de Almada 113 fogos pelo valor de 4,8 M€. Da venda destes 188 fogos por cerca de 9,1 M€ o INH apurou uma mais-valia de 288,2 m€ (Anexo III).
48. Os Municípios, promitentes compradores dos restantes 2030 fogos (adquiridos por 114 M€ e ainda na posse do INH no final de 2006), têm vindo, designadamente por incapacidade de endividamento, a manifestar indisponibilidade para o cumprimento do prazo contratualmente estabelecido de celebração de escritura de compra e venda, concedendo o INH sucessivas prorrogações de prazo.
49. Na sequência de Despacho Conjunto dos Ministros de Estado e da Administração Interna, de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional⁵⁰, o INH concedeu a todos os Municípios que ainda não

⁴⁹ Cfr. INH – Relatório e Contas – 2006 (pag. 112), os montantes que o INH recebeu dos Municípios a título de sinal, relativamente aos quais não foi ainda concretizada a venda dos respectivos fogos, encontram-se registados na rubrica do passivo “*Adiantamentos por conta de vendas*”.

⁵⁰ Despacho n.º 22262/2006, de 3 de Novembro que, ao abrigo do disposto no n.º 9 do artigo 33º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, autorizou os Municípios a recorrer ao crédito para financiamento de programas de habitação social, para a renovação de áreas urbanas degradadas podendo os empréstimos ser contraídos junto do INH ou de instituições de



af

Tribunal de Contas

tinham celebrado escritura, nova prorrogação até final do ano de 2006 que, de novo, não foi aproveitada pelos Municípios para solucionar o problema.

50. A nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro – artigo 61.º) excluiu dos limites de endividamento os empréstimos e encargos com empréstimos a contrair para a conclusão do PER, cujos acordos de adesão tenham sido celebrados até 1995. Face a este novo regime legal o INH:

- contabilizou, em 2006, a venda de 1386 fogos, pelo valor de 85,4 M€ (dos quais 883 ao Município de V. N. de Gaia – 55 M€, 457 ao Município de Oeiras – 27,6 M€ e 46 ao Município de Valongo – 2,8 M€) com base nos contratos promessa de compra e venda anteriormente celebrados, tendo actualizado os valores de venda dos fogos e, consequentemente, autorizado um reforço nas comparticipações a suportar pelo Estado no valor de 2,5 M€;
- apurou, em consequência, uma mais-valia de 7,6 M€;
- concedeu nova prorrogação de prazo aos restantes Municípios.

Quadro 8 – Acréscimo de comparticipações

N.º Fogos	Valor de Aquisição + Despesas	Valor de Venda Actualizado	Mais-valias	Comparticipação OE (M€)		
				Inicial	Reforço	Total
1.386	77,8	85,4	7,6	31,7	2,5	34,2

Fonte: INH - Ficheiro fornecido pela DF.

51. Relativamente ao procedimento adoptado salienta-se:

- os 46 fogos relativos ao Município de Valongo, no valor de 2,8 M€, não poderiam ser abrangidos pela referida excepção dos limites de endividamento uma vez que tiveram por base um acordo de colaboração no âmbito do PMR, celebrado em 2002⁵¹, não respeitando, portanto, os requisitos necessários à aplicação do disposto na Lei das Finanças Locais a que acima se aludiu (acordos celebrados até 1995 no âmbito do PER)⁵²;
- invocando o disposto na referida Lei, o INH reflectiu nas demonstrações financeiras de 2006, e no correspondente anexo, a “alienação definitiva dos fogos”⁵³ apenas com base em contratos-promessa de compra e venda e sem que tivessem sido celebradas

crédito que com ele tenham celebrado protocolos nos termos legais, ao abrigo dos regimes estabelecidos nos DL 135/2004, de 3 Junho, DL 163/93, de 7 Maio e DL 110/85, de 17 Abril.

⁵¹ Celebrado em 3 de Junho de 2002 ao abrigo do DL n.º 226/87, de 6 de Junho.

⁵² Refira-se, aliás, que em Fevereiro de 2007, aquando da remessa para visto do TC do processo relativo à contratação de um empréstimo de médio e longo prazo com uma instituição de crédito destinado ao financiamento da aquisição dos 46 fogos, o Município de Valongo não fez prova [nem quando instado a fazê-lo em sede de devolução do processo] “de que o empréstimo preenche os condicionalismos previstos no n.º 1 do art.º 61.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01” informando antes “que o empréstimo será imputado à sua capacidade de endividamento, nos termos do n.º 1 do art.º 37.º e n.º 2 do art.º 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01”. Comprovada esta situação, o processo foi visado em Maio de 2007 e a escritura relativa aos mencionados 46 fogos do Município de Valongo foi celebrada em 15 de Outubro.

⁵³ Cfr. INH – Relatório e Contas – 2006, (pag. 114). No mesmo Relatório (pag. 34) é referido que “no final do ano foram concretizadas operações de venda de 1386 fogos”.



as correspondentes escrituras. Sobre este assunto refere-se que o Relatório da Auditoria Externa às contas de 2006 assinala o registo da venda de fogos e a consequente mais-valia no montante de 7,6 M€ como “ênfase” e o Relatório e Parecer da Comissão de Fiscalização destaca as mais valias reconhecidas, nos termos do normativo contabilístico aplicável ao reconhecimento do rédito, na alienação de fogos adquiridos no âmbito do DL n.º 159/2003. Acresce que dos 1386 fogos, continuavam por celebrar, em Março de 2008, as escrituras de compra e venda relativas a 457 fogos.

52. Para além daqueles 1386 fogos, encontravam-se ainda na posse do INH, no final de 2006, os restantes 644 adquiridos por 36,2 M€ (cfr. ponto 44) e não abrangidos pela excepção aos limites de endividamento previstos na nova Lei das Finanças Locais, sendo que, até Março de 2008, tinham sido realizadas as escrituras de compra e venda de 153 fogos. Neste contexto e atendendo a que o preço de venda dos fogos é trimestralmente actualizado⁵⁴, o reforço da comparticipação a fundo perdido a suportar pelo OE só será apurado aquando da celebração das escrituras de compra e venda dos fogos aos Municípios.
53. Do exposto conclui-se que a engenharia financeira, subjacente ao DL n.º 159/2003, montada para permitir a concretização dos realojamentos, sem agravamento do endividamento dos Municípios, não conduziu a uma solução completa – subsiste por concretizar a aquisição dos fogos pelos Municípios – e traduziu-se num acréscimo de encargos a suportar pelos cofres do Estado⁵⁵ (cfr. ponto 47) que, quanto mais se alongar, mais gravoso se torna para o Estado.

⁵⁴ Cfr. Portaria n.º 500/97.

⁵⁵ Em Julho de 2007, o reforço das comparticipações a suportar pelo Estado estava estimado em 3,8 M€.



af

Tribunal de Contas

III RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

7. RECOMENDAÇÃO FINAL

54. Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório e em especial as suas Recomendações, o Tribunal entende instruir o Governo, através do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, para lhe transmitir, por escrito, e no prazo de seis meses, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos documentos comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações formuladas neste Relatório. Existindo medidas não implementadas no final daquele prazo, deverá o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional ou quem este determinar, explicar detalhadamente e por escrito ao Tribunal as razões que a isso conduziram.

8. DESTINATÁRIOS

55. Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- ao Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ao Ministro das Finanças e da Administração Pública;
- ao Presidente do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.;
- aos Membros do Conselho Directivo do INH no ano de 2006;
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

9. PUBLICIDADE

56. Após entregues exemplares deste Relatório e seu Anexo às entidades acima enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido na página electrónica do Tribunal de Contas.

10. EMOLUMENTOS

57. São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, no montante de € 16.680,50.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 15 de Maio de 2008

O CONSELHEIRO RELATOR,

(José Manuel Monteiro da Silva)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Raul Jorge Correia Esteves)

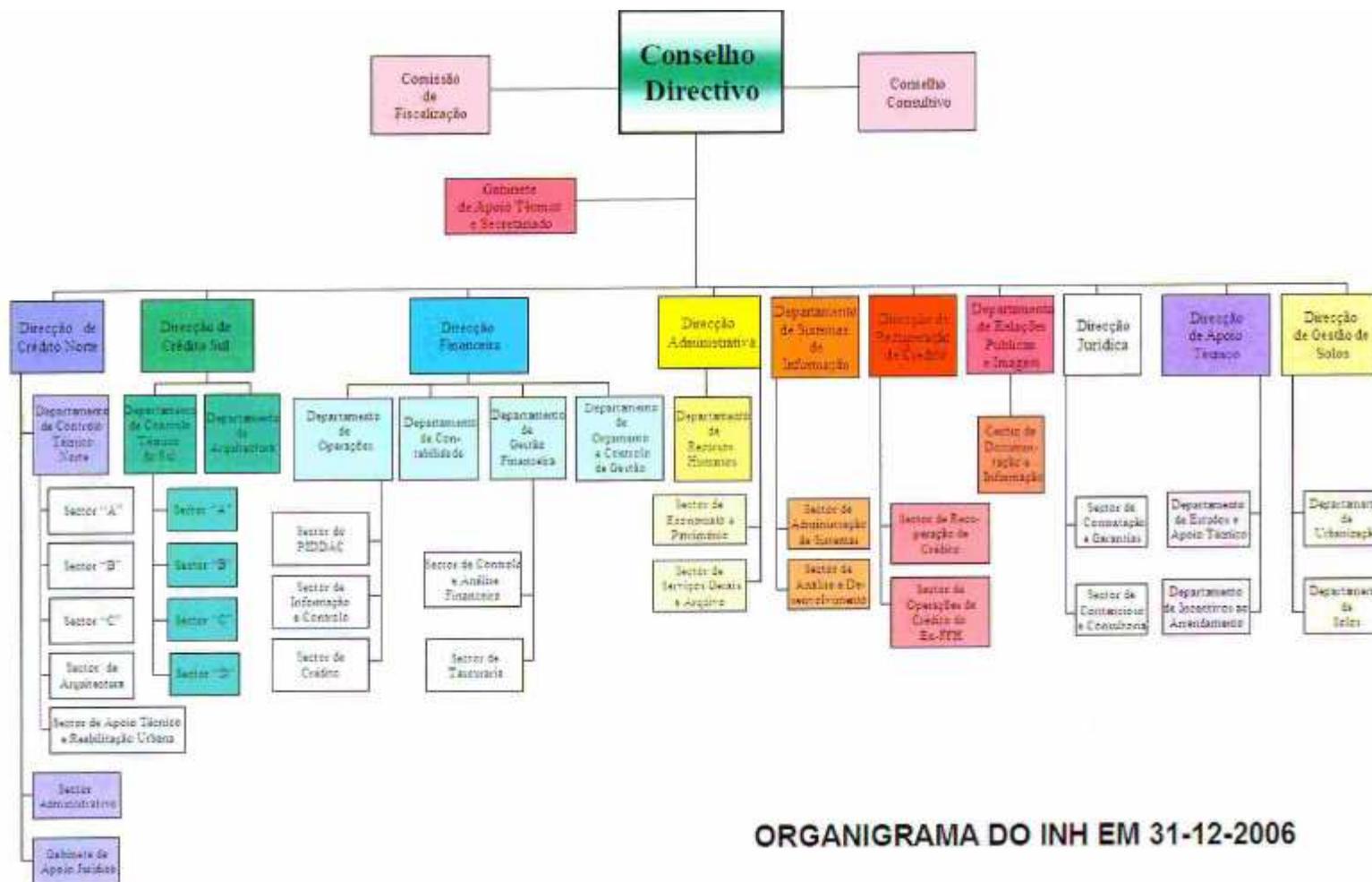
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Fui Presente,



Tribunal de Contas

ANEXO I



ORGANIGRAMA DO INH EM 31-12-2006



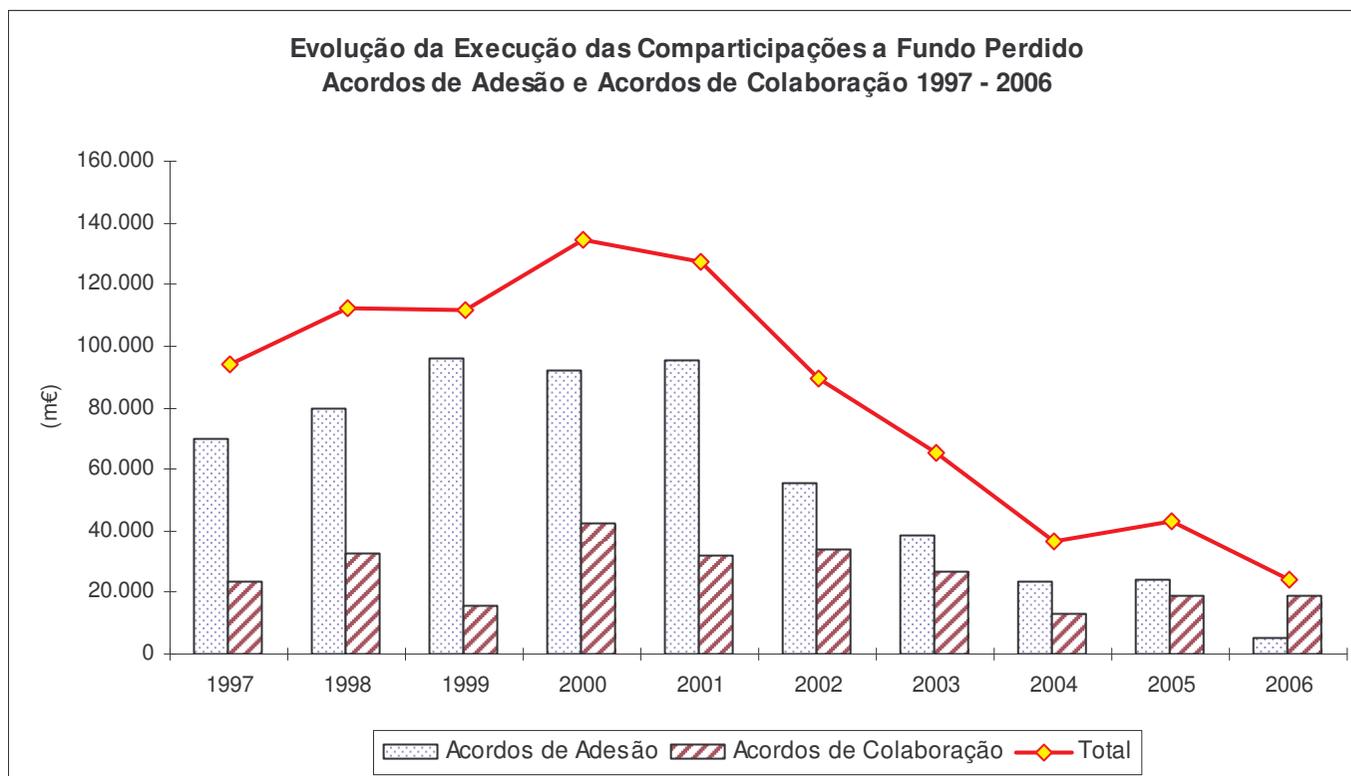
ANEXO II

Evolução da Execução das Comparticipações a Fundo Perdido Acordos de Adesão e Acordos de Colaboração 1997 - 2006

(m€)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Acordos de Adesão (PER)	70.014	79.422	96.128	92.275	95.300	55.729	38.600	23.360	24.256	5.157	580.241
PER Autarquias	65.878	69.776	87.678	88.352	93.043	52.837	36.201	21.625	23.088	4.176	542.655
PER Famílias	4.136	9.646	8.450	3.924	2.257	2.892	2.398	1.734	1.168	982	37.586
Acordos de Colaboração (PROHABITA e PMR)	23.815	32.802	15.780	42.224	32.162	33.907	26.978	13.035	18.653	18.695	258.051
Arrendamento	23.775	32.455	14.463	41.524	31.431	33.868	26.898	13.012	15.865	11.564	244.855
Venda Apoiada	40	257	234	23	597	21	22	0	0	0	1.195
Intempéries	0	90	1.083	677	134	17	59	23	74	0	2.156
Incêndios	0	0	0	0	0	0	0	0	133	429	562
PROHABITA	0	0	0	0	0	0	0	0	2.580	6.702	9.282
Total	93.828	112.224	111.908	134.500	127.462	89.636	65.578	36.395	42.909	23.852	838.292

Fonte: INH – Direcção Financeira/DO/SIPIDDAC



Fonte: INH – Direcção Financeira/DO/SIPIDDAC



Tribunal de Contas

ANEXO III

Venda de fogos adquiridos pelo INH ao abrigo do DL 159/2003

(m€)

Município	Nº Fogos	Ano Aquisição	Valor Aquisição	V. Aquis. + Despesas (Conta 325)	V. Venda Act.	Compartic. Inicial	Reforço Compartic.	Compartic. Total	Mais-valias
MATOSINHOS	75	2003	4.118,6	4.121,6	4.242,3	3.306,2	0,0	3.306,2	120,7
ALMADA	113	2004	4.654,1	4.654,1	4.821,7	2.327,1	83,8	2.410,8	167,6
Total	188		8.772,8	8.775,8	9.064,0	5.633,3	83,8	5.717,0	288,2

Contabilização de venda de fogos em 2006 - Regime transitório de endividamento

(art.º 61.º da Lei das Finanças Locais)

(m€)

Município	Nº Fogos	Ano Aquisição	Valor Aquisição	V. Aquis. + Despesas (Conta 325)	V. Venda Act.	Compartic. Inicial	Reforço Compartic.	Compartic. Total	Mais-valias
VALONGO	46	2004	2.494,0	2.502,8	2.837,7	1.022,2	112,8	1.135,1	334,9
OEIRAS	165	2004	9.699,4	9.710,6	10.396,5	3.893,9	264,7	4.158,6	685,9
OEIRAS	292	2004	15.307,6	15.324,1	17.215,6	6.491,4	394,9	6.886,3	1.891,6
V.N. DE GAIA	128	2003	7.286,9	7.295,1	8.209,2	2.914,7	368,9	3.283,7	914,1
V.N. DE GAIA	96	2003	5.465,1	5.470,6	6.143,9	2.186,1	271,5	2.457,6	673,3
V.N. DE GAIA	126	2003	7.411,7	7.414,6	8.189,8	2.964,7	311,2	3.275,9	775,1
V.N. DE GAIA	126	2003	7.020,9	7.028,9	7.664,1	2.853,1	212,6	3.065,6	635,2
V.N. DE GAIA	100	2003	5.658,3	5.664,9	6.340,8	2.367,9	168,4	2.536,3	676,0
V.N. DE GAIA	36	2005	1.973,8	1.979,1	2.134,2	797,6	56,1	853,7	155,1
V.N. DE GAIA	159	2005	8.801,2	8.816,5	9.508,8	3.526,5	277,0	3.803,5	692,3
V.N. DE GAIA	112	2005	6.602,6	6.612,1	6.807,9	2.695,8	27,4	2.723,1	195,8
Total	1.386		77.721,4	77.819,3	85.448,5	31.713,8	2.465,6	34.179,4	7.629,2

Subtotal	1.574		86.494,2	86.595,0	94.512,5	37.347,1	2.549,4	39.896,4	7.917,5
-----------------	--------------	--	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	----------------	-----------------	----------------

Saldo de fogos por vender

(m€)

Município	Nº Fogos	Ano Aquisição	Valor Aquisição	V. Aquis. + Despesas (Conta 325)	V. Venda Act.	Compartic. Inicial	Reforço Compartic.	Compartic. Total	Mais-valias
GONDOMAR	100	2003	5.746,6	5.750,1	6.504,1	2.304,5			
GONDOMAR	156	2003	8.903,3	8.904,3	10.018,8	3.615,9			
ÉVORA	16	2004	619,9	630,4	647,0	272,6			
ÉVORA	18	2004	979,1	981,6	1.039,9	403,7			
MARINHA GRANDE	52	2004	2.652,5	2.654,8	3.089,9	1.068,0			
RIBEIRA GRANDE	11	2004	864,6	866,7	947,6	411,8			
SINES	124	2004	6.779,9	6.788,9	7.331,9	2.814,6			
RIBEIRA GRANDE	18	2005	1.431,8	1.434,1	1.555,5	679,3			
PORTIMÃO	36	2005	1.972,0	1.976,6	2.117,9	803,6			
GONDOMAR	93	2005	5.167,0	5.174,6	5.537,0	2.090,0			
ÉVORA	20	2005	1.129,9	1.133,2	1.163,9	471,3			
Total	644		36.246,5	36.295,2	39.953,5	14.935,2	0,0	0,0	

Total global	2.218		122.740,7	122.890,3	134.465,9	52.282,3	2.549,4	39.896,4	7.917,5
---------------------	--------------	--	------------------	------------------	------------------	-----------------	----------------	-----------------	----------------

Fonte: INH - Ficheiro fornecido pela DF.



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação Geral Conceição Antunes (Auditora-Coordenadora)

Coordenação António Sousa (Auditor-Chefe)

Equipa Fernando Prego (Auditor)
 Sandra Sousa (Técnica Superior)



Tribunal de Contas

ANEXO IV

Respostas remetidas em sede de contraditório

Lisboa, 7 de Abril de 2008

Proc. n.º 24/2007

**Exmo Senhor
Director-Geral
da Direcção-Geral do Tribunal de
Contas**

**Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa**

Assunto: Resposta no âmbito do Proc. de Auditoria n.º 24/2007 - Instituto Nacional de Habitação - Programas de Realojamento – ano de 2006

Venho, por este meio, remeter a V. Exa. o documento de resposta por parte deste Instituto, enquanto sucessor do ex-INH, no âmbito do processo de auditoria acima indicado, bem como, a solicitação das próprias, dois ofícios com a resposta das Dras Mafalda Reynolds e Maria João Freitas, Vogais do Conselho Directivo em funções no exercício de 2006.

Assim, o presente ofício segue tendo como anexos um total de oito folhas, duas correspondentes aos originais dos dois referidos ofícios e seis relativas ao documento de seis páginas que contém o contraditório ao Relatório da Auditoria.

Ficamos, não obstante, à disposição de V. Exas caso se revelem necessários esclarecimentos adicionais aos ora prestados.

Com os melhores cumprimentos, 

O Presidente do Conselho Directivo



Nuno Vasconcelos

Proc. n.º 24/2007

Exmo Senhor
Director-Geral
da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

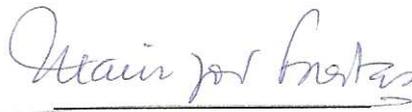
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Notificação no âmbito da Auditoria ao Instituto Nacional de Habitação
Programas de Realojamento – ano de 2006

Venho, por este meio, acusar a recepção do ofício de V. Exas no âmbito do processo de auditoria indicado em assunto, com a V/ Refª n.º 24/2007, cujo conteúdo se reporta ao sistema de gestão e controlo dos apoios financeiros concedidos pelo Instituto Nacional Nacional de Habitação no ano de 2006, no âmbito de Programas de Realojamento e situações conexas com influência nas Demonstrações Financeiras do INH no mesmo ano.

Assim, na qualidade de Vogal do Conselho Directivo daquele Instituto no exercício de 2006, sou a remeter o teor da minha resposta, em sede de contraditório, para a resposta apresentada pelo IHRU, I.P., no que a tais factos diz respeito.

Com os melhores cumprimentos,



Maria João Freitas

Proc. n.º 24/2007

Exmo Senhor
Director-Geral
da Direcção-Geral do Tribunal de Contas

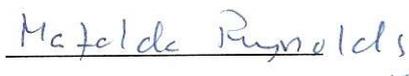
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Notificação no âmbito da Auditoria ao Instituto Nacional de Habitação
Programas de Realojamento – ano de 2006

Venho, por este meio, acusar a recepção do ofício de V. Exas no âmbito do processo de auditoria indicado em assunto, com a V/ Refª n.º 24/2007, cujo conteúdo se reporta ao sistema de gestão e controlo dos apoios financeiros concedidos pelo Instituto Nacional Nacional de Habitação no ano de 2006, no âmbito de Programas de Realojamento e situações conexas com influência nas Demonstrações Financeiras do INH no mesmo ano.

Assim, na qualidade de Vogal do Conselho Directivo daquele Instituto no exercício de 2006, sou a remeter o teor da minha resposta, em sede de contraditório, para a resposta apresentada pelo IHRU, I.P., no que a tais factos diz respeito.

Com os melhores cumprimentos,



Mafalda Reynolds

CONTRADITÓRIO DO INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA-IHRU, I.P.

ASSUNTO: PROCESSO DE AUDITORIA N.º 24/2007 - RELATO DA AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS AO SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO DOS APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS PELO INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO (ANO DE 2006)

Foi remetido ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana-IHRU, I.P., o Relato da Auditoria identificada em assunto, realizada pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas-DGTC no âmbito do Plano Trienal 2005-2007 do TC e do Programa de Fiscalização de 2007 ao Instituto Nacional de Habitação-INH.

Considerando a reestruturação e redenominação do INH como IHRU, operada pelo Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio, cabe a este Instituto exercer o direito de resposta e, nesse contexto, prestar os esclarecimentos adicionais que se revelem necessários a uma melhor avaliação ao nível das conclusões da mencionada auditoria.

Nessa medida, tendo em consideração a informação existente nos serviços deste Instituto e a que foi prestada por diversos intervenientes, são apresentados de seguida os aspectos que, para o efeito, se afiguram passíveis de melhor clarificação.

1. No que respeita aos sistemas de informação relacionados com a gestão e o controlo dos programas (pontos 33, 35, 36 e 37, quadro 6 e al. a) do ponto 8 das conclusões):

1.1. O processo de integração do sistema de gestão de contratos-SGC no sistema integrado de gestão aplicacional-SIGA, iniciado no final de 2005, ainda se encontra em curso.

A migração das bases de dados entre os sistemas informáticos não é efectuada por não ser possível aplicar neste caso soluções automatizadas, sendo que a actualização dos dados dos processos antigos está a ser feita manualmente.

No início foi equacionada a possibilidade de recorrer a *outsourcing* para se proceder à actualização dos processos antigos. Contudo, face à especificidade dos mesmos, chegou-se à conclusão que essa tarefa só poderia ser efectuada por técnicos do Instituto, que a desenvolvem em simultâneo e em função das prioridades da sua actividade corrente.

No que se refere à digitalização de documentos, será de observar que 2006 foi o primeiro ano de implementação desta funcionalidade no âmbito do SIGA, sendo que as máquinas então disponíveis para o efeito eram apenas duas na sede, em Lisboa, e uma no Porto.

Entretanto a situação já evoluiu no sentido positivo, de forma que se pode considerar como significativa.

1.2. No que concerne à questão analisada no ponto 36, quadro 6 e al. a) do ponto 8 das conclusões, relativa à não existência de procedimentos de confirmação da elegibilidade de agregados familiares e de adequação das habitações, será, desde logo, de referir que a verificação dessas condições é uma competência dos municípios, a quem cabe proceder ao levantamento dos agregados a realojar e à atribuição das correspondentes habitações mesmo quando os fogos são adquiridos ou promovidos por outras entidades (v. no caso do PER, os artigos 4.º-als a) e c), 8.º-n.º 3, 9.º-n.º 2-al.a) e 11.º-n.º 2 do Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, na última redacção do Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro; no do PROHABITA, os artigos 5.º-n.º 1-al. a) e n.º 3, e o 10.º-n.º 4) do Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho).

Apesar disso, e como é aliás referido na informação citada na nota de rodapé n.º 43 do Relatório do Tribunal de Contas, o Instituto definiu critérios de avaliação da adequação das habitações ao número de pessoas do agregado familiar, com base nos quais os municípios são questionados sobre os casos de divergência detectados.

Para o efeito o Instituto não deixa de ter em conta que estamos perante realidades complexas e dinâmicas: entre a realização do recenseamento das famílias e a concretização dos realojamentos ocorrem frequentemente variações significativas na composição dos agregados familiares ou mesmo casos de substituição de famílias, que podem traduzir-se no desajustamento das tipologias.

Tratam-se ademais de situações de realojamento/alojamento de iniciativa municipal e de um processo de atribuição de habitações que pressupõe um conhecimento directo da realidade das famílias. De facto, a composição, caracterização ou evolução previsível destas famílias pode justificar a necessidade de uma habitação de tipologia superior ou inferior à que lhes caberia ou, como acontece nalguns casos, a atribuição de mais do que uma habitação.

2. Quanto às situações conexas, relacionadas com a aquisição de fogos
(pontos 38 a 50 e als. b) a g) do ponto 8 das conclusões):

2.1. A dificuldade na transmissão aos municípios dos fogos adquiridos pelo Instituto ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 159/2003, de 18 de Julho, prende-se, como aliás é referido no Relatório do Tribunal de Contas, com a o bloqueio decorrente da incapacidade de endividamento, que determinou a própria publicação daquele diploma.

Se, por um lado, dessa forma foi possível concretizar o realojamento das famílias às quais os fogos se destinavam, por outro só foi possível desbloquear de forma significativa a situação quatro anos depois, com a exclusão dos empréstimos contraídos ao abrigo do PER dos limites de endividamento municipal, ao abrigo da previsão do artigo 61.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais).

Actualmente, sem prejuízo de alguns casos residuais, a quase totalidade dos processos de aquisição daqueles fogos pelos municípios estão concluídos ou fase de conclusão.

2.2. É referido no Relatório do Tribunal de Contas que o INH reflectiu nas demonstrações financeiras de 2006 a venda de 1386 fogos, nestes englobando 46 fogos relativos ao Município de Valongo que, uma vez que tiveram por base um acordo de colaboração, não poderiam ser considerados por não estarem abrangidos pela referida excepção dos limites de endividamento.

Será de esclarecer, à partida, que o regime do D.L. n.º 159/2003 se reporta igualmente à aquisição pelo INH de fogos financiados ao abrigo de acordos de colaboração (Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de Junho, complementado pelo Decreto-Lei n.º 197/95, de 29 de Julho).

Mas, de facto, a referida previsão da alínea b) do n.º 2 do artigo 61.º da Lei das Finanças Locais restringe a sua aplicação ao PER e, como tal, não permite desbloquear os casos de fogos abrangidos por acordos de colaboração.

Isso não significa, contudo, que só possam ser adquiridos pelos municípios os fogos financiados ao abrigo do PER e abrangidos por aquela previsão.

Na verdade, poderão ser regularmente adquiridos pelos municípios fogos abrangidos pelo D.L. n.º 159/2003 e por acordos de colaboração desde que aqueles tenham capacidade de endividamento para o efeito. O Tribunal de Contas tem recusado o visto a contratos de empréstimo à aquisição de fogos quando estão em causa municípios que ultrapassam os seus limites de endividamento, mas tem visado os que não se encontram nessa situação, como no caso dos 46 fogos do Município de Valongo.

3. Por último, no que concerne à alusão feita ao facto de o Relatório e Contas do INH de 2006 não incluir uma análise comparativa dos resultados atingidos face aos objectivos estabelecidos no Plano de Actividades, o Instituto terá informado a equipa do Tribunal de Contas que tem um Relatório específico, não integrado no Relatório e Contas, onde faz a análise comparativa dos resultados atingidos face aos objectivos estabelecidos no Plano de Actividades.

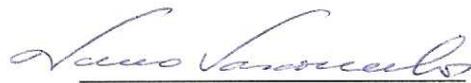
O referido Relatório foi facultado à equipa de auditores, juntamente com um Memorando onde se explicava que, embora tivesse havido a preocupação de se contemplar aquela análise no Relatório Anual de Gestão de 2006, o mesmo não teria sido devidamente conseguido por falta de dados disponíveis relativos a exercícios anteriores, assegurando-se que o esforço desenvolvido nesse sentido seria prosseguido no Relatório de Gestão de 2007.

Este Relatório está, de momento, em elaboração e a referida preocupação está presente, não obstante as dificuldades inerentes ao facto de, a meio do ano de 2007, se ter operado a reestruturação do INH e a sua redenominação para Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana-IHRU, I.P., organismo que, para além das atribuições do ex-INH e das novas atribuições na área da reabilitação urbana, ainda integra os serviços e atribuições herdados em

virtude da fusão com o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e da fusão parcial com a Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), e da subsequente extinção destes dois organismos.

Lisboa, 7 de Abril de 2008

O Presidente do Conselho Directivo do IHRU, I.P.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nuno Vasconcelos', written in a cursive style. The signature is positioned above a horizontal line.

Nuno Vasconcelos



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
4792 – P 24/07 Audit

Sua comunicação de
18-03-2008

Nossa referência
4863

Data

ASSUNTO: Relatório de auditoria ao Instituto Nacional de Habitação

Informo V.Exa. que, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento, o anteprojecto de Parecer do Tribunal de Contas em assunto não suscita observações.

Com os melhores cumprimentos, *Luís*

O Director-Geral

Luís Morais Sarmiento



José Teixeira Monteiro
Engenheiro Civil

Proc. n.º 24/2007

Exmo. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 06 de Abril de 2008

ASSUNTO: Notificação no âmbito da Auditoria ao Instituto Nacional de
Habitação - Programas de Realojamento – Ano de 2006

Venho, por este meio, acusar a recepção do ofício de V. Exa. nº 4797, de 2008-03-18, no âmbito do processo de Auditoria indicado em assunto, com a V/ Refª n.º 24/2007 -Audit, cujo conteúdo se reporta ao sistema de gestão e controlo dos apoios financeiros concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação no ano de 2006, no âmbito dos Programas de Realojamento e situações conexas, com influência nas Demonstrações Financeiras do INH no mesmo ano.

Assim, na qualidade de Presidente do Conselho Directivo daquele Instituto no exercício de 2006, sou a remeter o teor da minha resposta, em sede de contraditório, para a resposta apresentada pelo IHRU, I.P., no que a tais factos diz respeito.

Com os melhores cumprimentos,



José Teixeira Monteiro

Ricardo Manuel da Silva Monteiro Bexiga
Rua Infante Dom Henrique, 83 - 2º
4050-297 PORTO

Ao
Tribunal de Contas
Ao C/ da Sra. Dra. Conceição Antunes
Auditora Coordenadora
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 10 de Abril de 2008

Assunto: Auditoria ao Instituto Nacional de Habitação.
V/Refª Processo nº 24/07 - Audit.

Exma. Senhora,

Notificado para efeitos de pronúncia do Relatório de auditoria em referência e tendo conhecimento da resposta apresentada pelo IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, comunico que adiro integralmente ao teor da referida resposta.

Com os melhores cumprimentos,



Ricardo Bexiga