

# Auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados nas habitações pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018

RELATÓRIO N.º 4/2022

2.ª SECÇÃO



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS



PROCESSO N.º 12/2020 – AUDIT

**Auditoria à utilização de fundos  
na reparação de danos  
causados nas habitações pelos incêndios  
de outubro de 2017 e agosto de 2018**

**RELATÓRIO**

Fevereiro de 2022





## ÍNDICE

SIGLAS.....	9
FICHA TÉCNICA .....	10
<b>1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>11</b>
1.1 CONCLUSÕES .....	11
1.2 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA .....	12
1.3 RECOMENDAÇÕES.....	14
<b>2 A AUDITORIA.....</b>	<b>16</b>
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS.....	16
2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA .....	16
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	17
2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	17
<b>3. ENQUADRAMENTO .....</b>	<b>18</b>
3.1 INCÊNDIOS DE OUTUBRO DE 2017 ( <i>PARHP</i> ) .....	18
3.2 INCÊNDIOS DE AGOSTO DE 2018 ( <i>PORTA DE ENTRADA</i> ) .....	18
3.3 CARATERIZAÇÃO GENÉRICA DO <i>PARHPE</i> DO <i>PORTA DE ENTRADA</i> .....	19
3.4 OS PRINCÍPIOS DA AJUDA HUMANITÁRIA.....	22
<b>4 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA .....</b>	<b>24</b>
4.1 LEVANTAMENTO DOS DANOS.....	24
4.2 FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS .....	28
4.2.1 Financiamento do <i>PARHP</i> .....	28
4.2.2 Financiamento do <i>Porta de Entrada</i> .....	30
4.3 MODELOS DE GESTÃO .....	30
4.3.1 Modelo de gestão do <i>PARHP</i> .....	30
4.3.2 Modelo de gestão do <i>Porta de Entrada</i> .....	32
4.4 CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS DE ACESSO AOS APOIOS.....	33
4.4.1 <i>PARHP</i> .....	33
4.4.2 <i>Porta de Entrada</i> .....	36
4.5 ANÁLISE E DECISÃO DAS CANDIDATURAS.....	37
4.5.1 <i>PARHP</i> .....	37
4.5.2 <i>Porta de Entrada</i> .....	40
4.6 PROCEDIMENTOS PARA EXECUÇÃO DOS APOIOS .....	41
4.6.1 <i>PARHP</i> .....	41
4.6.2 <i>Porta de Entrada</i> .....	50
4.7 ACOMPANHAMENTO E CONTROLO DA EXECUÇÃO DOS APOIOS .....	51
4.7.1 <i>PARHP</i> .....	51
4.7.2 <i>Porta de Entrada</i> .....	54
4.8 GESTÃO DE RISCOS ÉTICOS .....	56
4.8.1 CCDR Norte ( <i>PARHP</i> ) .....	56
4.8.2 CCDR Centro ( <i>PARHP</i> ).....	56
4.8.3 Municípios ( <i>PARHP</i> ) .....	58
4.8.4 IHRU / Município de Monchique ( <i>Porta de Entrada</i> ) .....	58
4.8.5 Síntese da análise dos elementos relevantes para a redução dos riscos de fraude e corrupção.....	59
4.9 UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS AFETOS AOS PROGRAMAS .....	61
4.9.1 <i>PARHP</i> .....	61
4.9.2 <i>Porta de Entrada</i> .....	62
4.10 EFICÁCIA DOS APOIOS .....	63
4.10.1 <i>PARHP</i> .....	63
4.10.2 <i>Porta de Entrada</i> .....	70
4.11 DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS APOIOS.....	72
4.11.1 <i>PARHP</i> .....	72

4.11.2	<i>Porta de Entrada</i> .....	73
5	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	74
6	DECISÃO .....	74
	ANEXOS I A VII.....	76

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Traços gerais do regime jurídico do <i>PARHP</i> e do <i>Porta de Entrada</i> .....	20
Quadro 2 – Levantamento das necessidades nas habitações permanentes (Norte e Centro) .....	26
Quadro 3 – Agregados habitacionais com necessidades de apoio (Monchique) .....	27
Quadro 4 – Financiamento do <i>PARHP</i> .....	28
Quadro 5 – Transferências do OE para a CCDRN - <i>PARHP</i> .....	29
Quadro 6 – Transferências do OE para a CCDRC - <i>PARHP</i> .....	29
Quadro 7 – Documentação a entregar para obtenção de apoio .....	34
Quadro 8 – Elementos necessários à instrução da candidatura .....	36
Quadro 9 – Habitações retiradas das empreitadas adjudicadas pela CCDRC – <i>PARHP</i> .....	45
Quadro 10 – Total dos custos diretos com a retirada de habitações.....	47
Quadro 11 – Gestão de riscos éticos e controlos para prevenção de situações de fraude e corrupção.....	59
Quadro 12 – Apoios aprovados a 31 de março de 2021 – <i>PARHP</i> .....	64
Quadro 13 – Execução do <i>PARHP</i> na região Norte a 31 de março de 2021 .....	65
Quadro 14 – Execução do <i>PARHP</i> na região Centro a 31 de março de 2021.....	66
Quadro 15 – Intervenções a cargo da CCDRC concluídas em 31 de dezembro de 2018 .....	67
Quadro 16 – Pagamentos advenientes de revisão de preços e pedidos de indemnização - CCDRC .....	69
Quadro 17 – Pagamentos em execução do <i>PARHP</i> até 31 de março de 2021 .....	69
Quadro 18 – Ponto de situação dos processos do <i>Porta de Entrada</i> em 31 de março de 2021 .....	70
Quadro 19 – Execução do <i>Porta de Entrada</i> a 31 de março de 2021.....	71
Quadro 20 – Universo dos apoios concedidos – <i>PARHP</i> .....	77
Quadro 21 – Critérios de risco.....	77
Quadro 22 – Tipologia de apoios, modalidades e valores de referência – <i>PARHP</i> .....	79
Quadro 23 – Tipologia de apoios, modalidades e valores de referência – <i>Porta de Entrada</i> .....	80
Quadro 24 – Empreitadas do <i>PARHP</i> , por região e municípios.....	81
Quadro 25 – Contratos de prestação de serviços – <i>PARHP</i> .....	82
Quadro 26 – Candidaturas que reuniam condições iniciais de atribuição de apoios – <i>PARHP</i> (Centro) .....	84
Quadro 27 – Candidaturas condicionadas à apresentação de documentos – <i>PARHP</i> (Centro) .....	84
Quadro 28 – Candidaturas sem condições – <i>PARHP</i> (Centro) .....	86
Quadro 29 – Questionário sobre valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária.....	90

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Razões da não aprovação de apoios.....	63
Gráfico 2 – Respostas ao questionário sobre valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária.....	92

## SIGLAS

Siglas	Denominação
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDRC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CCDRN	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGE	Conta Geral do Estado
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CM	Câmara Municipal
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
m €	Milhares de euros
M €	Milhões de euros
MLA	Movimento Lírio Azul
MM	Município de Monchique
MP	Ministério Público
OE	Orçamento de Estado
PARHP	Programa de Apoio à Recuperação de Habitação Permanente
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGR	Procuradoria Geral da República
Porta de Entrada	Programa de Apoio ao Alojamento Urgente
PPRCIC	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
TC	Tribunal de Contas

## FICHA TÉCNICA

Membros	Nome	Categoria	
Equipa Técnica	Daphnie Góis	Auditora	Licenciatura em Direito
	Carla Filipe	Auditora	Licenciatura em Gestão e Administração Pública
	André Campos	TVS Estagiário (*)	Licenciatura em Gestão e Administração Pública
	Pedro Gomes	TVS Estagiário (*)	Licenciatura em Matemáticas Aplicadas
Apoio Administrativo	Cristina M Fernandes	Assistente Técnica	
Coordenação	António Marques do Rosário	Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral	Auditora Coordenadora	

(\*) Colaborou, no início da auditoria

## 1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

A presente ação corresponde à 2.ª fase de uma auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados pelos incêndios de 2017 e 2018. A 1.ª fase foi concluída com a “*Auditoria ao Fundo REVITA*”<sup>1</sup>, que financiou a reparação de danos causados pelos incêndios de junho de 2017. Esta auditoria, relativa à 2.ª fase, respeita à “*utilização de fundos na reparação dos danos habitacionais causados pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018*” e incide sobre os apoios concedidos no âmbito do Programa de Apoio à Recuperação de Habitação Permanente (*PARHP*) e do Programa de Apoio ao Alojamento Urgente (*Porta de Entrada*).

Os Programas *PARHP* e *Porta de Entrada* foram criados pelo Governo com o objetivo de gerir apoios na área da habitação. O *PARHP* constitui um apoio excecional destinado às populações afetadas pelos incêndios de outubro de 2017, nas regiões Norte e Centro. O Programa *Porta de Entrada*, posteriormente criado para responder a necessidades de alojamento urgente mais abrangentes, foi aplicado para fazer face às necessidades identificadas no município de Monchique, na sequência do incêndio de agosto de 2018.

A presente auditoria incidiu sobre a aplicação daqueles programas na reparação dos danos causados pelos referidos incêndios nas habitações, com o objetivo de apreciar os sistemas de controlo instituídos, abrangendo a gestão de riscos éticos, bem como a conformidade, a transparência e a eficácia da utilização dos recursos afetos. Em termos conclusivos pretendeu-se igualmente aferir da evolução verificada relativamente à solução adotada nos incêndios de junho de 2017.

### 1.1 CONCLUSÕES

Quanto à **adequação dos Programas *PARHP* e *Porta de Entrada***, conclui-se que, enquanto programas de apoio público à habitação, consagram a resposta a necessidades habitacionais decorrentes de situações de emergência. O *PARHP* insere-se nas medidas de caráter excecional e urgente de apoio às necessidades mais prementes das populações afetadas pelos incêndios de outubro de 2017. O *Porta de Entrada*, enquadrado nas medidas de política pública de habitação, pretende proporcionar alojamento urgente e soluções habitacionais a pessoas, economicamente carenciadas, desprovidas da habitação em que residiam, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional. Por comparação com a situação verificada no apoio às vítimas dos incêndios de junho de 2017, o caráter público destes Programas assegurou uma maior clareza de critérios, de regimes aplicáveis e de procedimentos. No entanto, o inquérito de perceção aplicado na auditoria identificou alguma insatisfação quanto ao pouco envolvimento da população afetada.

No que se refere à **regularidade da execução** dos Programas, constatou-se maior clareza nas regras e procedimentos para a concessão dos apoios, as quais constam de textos legais ou regulamentares, em contraste com o sucedido nos apoios aplicados aos incêndios de junho de 2017. No entanto, a sua aplicação não foi isenta de problemas ao nível da conformidade, coerência, oportunidade e coordenação. As condições de acesso aos dois Programas por parte dos afetados são diferentes, verificando-se que o *Porta de Entrada* instituiu condições mais restritivas de acesso aos apoios, em função da situação patrimonial e social dos potenciais beneficiários.

A natureza pública de todas as entidades envolvidas assegura um maior nível de **transparência** das regras, procedimentos e critérios, das decisões e da prestação de contas. No entanto, a divulgação da informação sobre a execução dos Programas pelas entidades gestoras é deficiente, em especial no que se refere à publicitação dos apoios concedidos e respetivos beneficiários.

<sup>1</sup> Relatório n.º 20/2019-2.ª S, em <https://www.tcontas.pt/pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel020-2019-2s.pdf>

Quanto à **eficiência e eficácia da utilização dos fundos**:

- ◆ Os riscos de sobreposição de apoios são mais reduzidos;
- ◆ Foi assegurada a conformidade dos custos com os padrões de referência;
- ◆ Os apoios do *PARHP* satisfizeram as necessidades nas duas regiões afetadas, estando perto da sua finalização, embora a ritmos diferentes e num período mais dilatado do que o previsto;
- ◆ O Programa *Porta de Entrada* tem-se revelado mais lento e está longe de ter colmatado as necessidades;
- ◆ Na região Centro, há um volume elevado de apoios indevidos por recuperar.

## 1.2 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### Levantamento dos danos

1. A definição das medidas de apoio, no âmbito do *PARHP*, baseou-se numa análise inicial das necessidades efetuada de forma célere e multidisciplinar, embora não inteiramente coordenada nem uniforme. No *Porta de Entrada*, o levantamento das necessidades foi feito exclusivamente pelo município. Em ambos os Programas, os procedimentos adotados para identificação dos danos revestiram-se de tecnicidade, incorporaram informação de várias fontes e incluíram verificações físicas. O diagnóstico foi utilizado para fundamentar as decisões sobre a assistência, mas não se recolheu evidência da sua divulgação pública. A independência do diagnóstico relativamente às entidades envolvidas nos processos de financiamento não foi suficiente e uniformemente assegurada (cfr. ponto 4.1).

### Financiamento dos Programas

2. O financiamento do *PARHP* e do *Porta de Entrada* proveio do Orçamento do Estado, ao invés do que sucedeu no apoio à recuperação das habitações destruídas pelos incêndios de junho de 2017, o qual foi financiado por donativos. Nestes casos, apenas foram utilizados donativos em espécie para apetrechamento das habitações. No *PARHP* a cadências das transferências não ocorreu de modo semelhante nas duas regiões, o que originou constrangimentos à execução na região Norte (cfr. ponto 4.2).

### Modelo de gestão

3. Os modelos de gestão do *PARHP* e do *Porta de Entrada* assentam numa estrutura organizativa com divisão de responsabilidades e competências entre as entidades gestoras e os municípios, existindo separação entre as funções de preparação e decisão dos pedidos de apoio (cfr. ponto 4.3).

### Critérios e procedimentos de acesso aos apoios

4. Os critérios para o acesso aos apoios e para a sua concessão foram, em geral, claramente definidos, embora a sua concretização tenha revelado fragilidades e os procedimentos não tenham sido uniformes. Não houve completa harmonização de critérios quanto à densificação do conceito de habitação permanente e quanto à transmissibilidade por óbito aos herdeiros do direito ao apoio à reconstrução de habitação danificada. Houve também diferenças nos prazos fixados para a apresentação de candidaturas e na preparação de formulários de candidatura (cfr. ponto 4.4).

## Análise e decisão das candidaturas

5. Os procedimentos definidos para a análise das candidaturas e decisão dos apoios incluíram a verificação dos critérios de elegibilidade e de acesso, embora de forma predominantemente documental. A CCDRC não garantiu os procedimentos adequados ao aceitar candidaturas que não preenchiam todos os critérios, vindo-se a confirmar a sua inelegibilidade já em fase de execução das empreitadas. Acresce que os meios de verificação da inexistência de cumulação dos apoios com indemnizações de seguros não foram adequadamente definidos (cfr. ponto 4.5).

## Procedimentos para execução dos apoios

6. Na região Centro, já na fase de execução das empreitadas a cargo da CCDR, foram excluídas dos apoios do *PARHP* 78 habitações, acarretando custos diretos injustificados no valor de cerca de 1,2 M€, a que acrescem custos indiretos no montante de 672 m€. As candidaturas que não observavam a totalidade dos requisitos deveriam ter sido objeto de verificação/confirmação prévia à sua integração nas empreitadas. Incumbe à CCDRC reavaliar todos os processos em causa e promover os procedimentos adequados ao ressarcimento dos danos provocados ao erário público, bem como proceder às demais diligências necessárias ao apuramento da eventual responsabilidade civil e ou criminal (cfr. ponto 4.6).

## Acompanhamento e controlo da execução dos apoios

7. Foram implementados controlos sobre a correta concretização dos apoios, embora a monitorização automatizada preconizada pela CCDRC tenha ficado prejudicada e no *Porta de Entrada* não tenham sido efetuadas verificações físicas. A execução dos apoios do *PARHP* tem sido objeto de acompanhamento, quer ao nível dos procedimentos de controlo administrativo/formal quer ao nível do controlo realizado através de verificações *in loco*. A monitorização automatizada preconizada pela CCDRC ficou, no entanto, prejudicada pela não introdução atempada da informação no sistema sobre a execução física e financeira, comprometendo a qualidade dos indicadores de acompanhamento e a possibilidade de introdução de medidas de correção de desvios (cfr. ponto 4.7).

## Gestão de riscos éticos

8. Somente a CCDRC antecipou riscos específicos na execução do *PARHP* e aplicou mecanismos para os reduzir, minimizando eventuais desvios éticos na execução dos apoios. Identificam-se oportunidades de melhoria na identificação e mitigação de riscos, na emissão de orientações, na aplicação de verificações substantivas, na gestão de conflitos de interesses e na fundamentação da escolha das entidades a convidar nos processos de contratação pública. Ainda assim, identificou-se uma perceção positiva sobre a imparcialidade do processo e dos intervenientes e sobre o ajustamento dos apoios aos fins a que se destinavam (cfr. ponto 4.8).

## Utilização dos recursos afetos aos Programas

9. A região Norte viu-se constrangida na celeridade da resposta por demoras na atribuição de recursos financeiros. Na região Centro o processo de reconstrução e reabilitação das habitações foi especialmente célere, mas sem prevenir os riscos de elevados apoios indevidos a recuperar. Na Região Sul o processo está significativamente atrasado (cfr. ponto 4.9).

## Eficácia dos apoios

10. No *PARHP*, em 31 de março de 2021, estava comprometido 84,2% do financiamento recebido e concluída a recuperação de cerca de 99,1% das habitações aprovadas. O *Porta de Entrada* tem uma fraca execução, devido a condicionantes ainda não completamente ultrapassadas. Na região Centro, apesar do prazo previsto para conclusão das empreitadas ter sido 31 de dezembro de 2018, o mesmo revelou-se inexecutável em todas as empreitadas, à exceção de uma. No *Porta de Entrada*, em 31 de março de 2021, o valor contratado representava apenas 26,5% da comparticipação prevista (cfr. ponto 4.10).

## Divulgação da informação

11. Apenas a CCDRC deu cumprimento à obrigação legal de publicitação dos apoios concedidos. A CCDRN não deu cumprimento a essa obrigação legal, tendo sido identificados no *sítio* da IGF as empresas construtoras, mas não os beneficiários efetivos dos apoios. Relativamente ao *Porta de Entrada*, o IHRU também não deu cumprimento ao legalmente estabelecido quanto à divulgação dos apoios concedidos no Portal da Habitação (cfr. ponto 4.11).

## 1.3 RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria, resumida nas conclusões e observações que antecedem, considerando a não continuidade do *PARHP* e a vocação permanente do regime do *Porta de Entrada*<sup>1</sup>, recomenda-se:

### A) Ao Ministro das Infraestruturas e da Habitação

1. Densificar legal ou regulamentarmente conceitos indeterminados chave para a aplicação dos apoios, como é o caso do conceito de habitação permanente.
2. Regular a fixação de prazos limite para apresentação de candidaturas a apoios e, em especial, para comprovação de requisitos de acesso aos mesmos.
3. Diligenciar no sentido de se prever a confirmação junto de entidades externas, nomeadamente das seguradoras, de informação relevante para efeitos de atribuição dos apoios.
4. Ponderar, nas situações de apoio à reconstrução e reabilitação de habitações danificadas, a consagração legal da obrigatoriedade dos beneficiários contratarem seguros que assegurem coberturas adequadas de riscos decorrentes de catástrofes e desastres naturais.

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio.

**B) À Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana**

1. Publicitar os apoios concedidos, nos termos legalmente estabelecidos.
2. Desenvolver e aplicar instrumentos específicos para a identificação e gestão de riscos éticos e conflitos de interesses nos processos de apoio público.

**C) À Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro**

Proceder à reavaliação de todas as situações respeitantes às habitações consideradas não elegíveis e diligenciar ativamente pelo ressarcimento dos danos provocados ao erário público, bem como pelo eventual apuramento da responsabilidade civil e ou criminal.

**D) Ao Município de Monchique**

Elaborar o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações conexas.

## 2 A AUDITORIA

1. A presente ação corresponde à 2.<sup>a</sup> fase de uma auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados pelos incêndios de 2017 e 2018, prevista no Programa de Ação do Tribunal. A referida ação enquadra-se numa das prioridades desse Programa, consubstanciada na análise do «*modo como o Estado, nas suas diferentes formas, utiliza os recursos públicos na gestão e prevenção do risco de desastres e catástrofes, bem como no apoio às respetivas vítimas*».
2. A 1.<sup>a</sup> fase foi concluída com a “Auditoria ao Fundo REVITA”<sup>1</sup>, a qual visou dar resposta a uma solicitação da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República. A Comissão havia solicitado ao Tribunal de Contas a realização de uma auditoria “à utilização de fundos públicos ou provenientes de donativos solidários para a reconstrução das áreas destruídas pelos incêndios de junho de 2017, por entidades públicas, designadamente através da atuação do Fundo REVITA, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) e do Gabinete Operacional de Recuperação e Reconstrução (GORR) criado em Pedrógão Grande”. O pedido foi integralmente satisfeito pelo relatório então aprovado.
3. Esta auditoria, relativa à 2.<sup>a</sup> fase, respeita à “utilização de fundos na reparação dos danos causados pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018” e incide sobre os apoios concedidos no âmbito do Programa de Apoio à Recuperação de Habitação Permanente (PARHP) e do Programa de Apoio ao Alojamento Urgente (Porta de Entrada).
4. O horizonte temporal da auditoria corresponde ao período de outubro de 2017 a 31 de março de 2021.

### 2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS

5. Com a presente auditoria, pretendeu-se apurar se os Programas PARHP e Porta de Entrada estão a ser executados de modo regular, transparente e eficaz.
6. A auditoria tem como objetivo, designadamente, apreciar:
  - ◆ Se os sistemas de controlo instituídos são adequados, abrangendo a gestão de riscos éticos;
  - ◆ A conformidade, transparência e eficácia da utilização dos recursos afetos.
7. A auditoria abrangeu 34 concelhos afetados pelos incêndios de 15 de outubro de 2017<sup>2/3</sup> e o concelho de Monchique afetado pelo incêndio de agosto de 2018.

### 2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA

8. A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas, tendo sido também seguidas as orientações da EUROSAI<sup>4</sup> para a

<sup>1</sup> Relatório n.º 20/2019-2.ª S, em

<https://www.tcontas.pt/ptpt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/re020-2019-2s.pdf>

<sup>2</sup> Cfr. Despacho n.º 10729-A/2017, de 5 de dezembro de 2017, dos Gabinetes dos Secretários de Estado das Autarquias Locais e do Desenvolvimento e Coesão.

<sup>3</sup> Não inclui o concelho de Braga por, a final, não ter sido objeto de apoio pelo PARHP.

<sup>4</sup> EUROSAI: Organização Europeia de Instituições Superiores de Controlo.

auditoria da ética nas organizações do setor público<sup>1</sup> e as da INTOSAI<sup>2</sup> no que concerne à ajuda pós-desastre e riscos acrescidos de fraude e corrupção<sup>3</sup>.

9. Os critérios de auditoria consideraram os princípios constantes de convenções internacionais e boas práticas recomendadas por organizações internacionais sobre ajuda humanitária, os referidos GUIDs da INTOSAI e a legislação nacional aplicável às diferentes áreas de auditoria, bem como normas aprovadas e outros documentos de planeamento e gestão relativos aos Programas auditados.
10. Foi lançado um questionário *online*, garantindo o anonimato dos respondentes, com o objetivo de identificar a perceção dos diversos intervenientes no processo de assistência às vítimas dos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018 quanto à observância dos valores e princípios éticos aplicáveis aos processos de gestão dos apoios (cfr. Anexo VI).
11. A análise da concessão dos apoios incidiu sobre a amostra metodologicamente descrita no Anexo I.

## 2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

12. O decurso dos trabalhos da auditoria foi afetado por diversas circunstâncias condicionadoras do seu normal desenvolvimento, sendo de destacar a multiplicidade de entidades envolvidas (3 entidades gestoras e 35 municípios abrangidos pelos apoios dos Programas *PARHP* e *Porta de Entrada*), o elevado volume de informação a tratar, bem como a demora na obtenção da informação por parte das entidades auditadas devido, designadamente, à situação de pandemia.
13. Salienta-se, no entanto, a colaboração demonstrada pelos responsáveis e técnicos das entidades envolvidas.

## 2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

14. Nos termos dos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato da auditoria foi enviado às seguintes entidades: Ministro das Infraestruturas e da Habitação, Ministra da Coesão Territorial, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e Município de Monchique.
15. Todas as entidades apresentaram as suas respostas, as quais foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, constando, na íntegra, do Anexo VII, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.
16. A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte informou não ter qualquer objeção ao relatado e que terá em boa conta as recomendações que lhe são dirigidas, em futuros processos em que sejam aplicáveis.

<sup>1</sup> Vide <http://www.eurosaitfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Guidance-Guidelines%20to%20audit%20ethics/Guidelines%20to%20audit%20ethics%20EN.pdf>

<sup>2</sup> INTOSAI: Organização Mundial de Instituições Superiores de Controlo.

<sup>3</sup> Vide GUID 5330, *Guidance on Auditing Disaster Management*, em <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2020/12/GUID-5330-English.pdf> e GUID 5270, *Guideline for the audit of corruption prevention*, em <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5270-Guideline-for-the-Audit-of-Corruption-Prevention.pdf>.

### 3. ENQUADRAMENTO

#### 3.1 INCÊNDIOS DE OUTUBRO DE 2017 (PARHP)

17. Os incêndios que afetaram o território nacional no ano de 2017 ficaram fortemente caracterizados pela sua força devastadora. Para além dos incêndios de junho de 2017, muitas vezes referidos como sendo de Pedrógão Grande, em outubro de 2017 ocorreram no Norte e Centro de Portugal outros incêndios, os quais tiveram uma extensão que superou aqueles, em todas as dimensões. Nos termos referidos no relatório da Comissão Técnica Independente<sup>1</sup>, “... em 2017 arderam em Portugal cerca de meio milhão de hectares, área que representou mais de 50% da área ardida nesse ano nos países do sul da Europa”.
18. Foram atingidos por este segundo grupo de incêndios um total de 35 municípios, 7 dos quais no Norte e 28 no Centro<sup>2</sup> do país, com consequências trágicas, incluindo a perda de vidas humanas. Foram afetados não só espaços florestais privados, como também áreas agrícolas, matas nacionais, infraestruturas empresariais, equipamentos municipais, instalações de turismo rural e habitações particulares, tendo sido decretada a situação de calamidade<sup>3</sup>.
19. A natureza específica e dramática desta calamidade implicou a necessidade de assegurar de imediato medidas de urgência a vários níveis: combate às chamas, cuidados de saúde, alojamento de emergência, proteção social e reposição de infraestruturas de comunicação e rodoviárias.
20. Acresce que a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 167-B/2017, de 2 de novembro, determinou a adoção de medidas excecionais e urgentes de apoio para acorrer às necessidades mais prementes das populações afetadas, tendo identificado como primeira prioridade de intervenção a reconstrução e reabilitação das habitações permanentes das populações afetadas pelos incêndios, assegurando o património perdido.
21. Nessa sequência e com vista a apoiar as pessoas cujas habitações permanentes foram danificadas ou destruídas foi aprovado, pelo Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, o *Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente (PARHP)*<sup>4</sup>.
22. A execução do Programa é da competência da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competente<sup>5</sup>.

#### 3.2 INCÊNDIOS DE AGOSTO DE 2018 (PORTA DE ENTRADA)

23. Em agosto de 2018 deflagrou, também, um incêndio de grandes dimensões, que afetou os concelhos de Monchique, Silves, Portimão e Odemira, causando danos e prejuízos

---

<sup>1</sup> Segunda Comissão Técnica Independente (CTI2), criada pela Assembleia da República, para analisar e avaliar os acontecimentos dos dias 14, 15 e 16 de outubro de 2017.

<sup>2</sup> Quatro destes concelhos já haviam sido atingidos pelos incêndios de junho de 2017.

<sup>3</sup> Cfr. Despacho n.º 9097-A/2017, de 16 de outubro, da Presidência do Conselho de Ministros e Administração Interna.

<sup>4</sup> Cfr. artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 142/2017.

<sup>5</sup> Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 142/2017.

consideráveis em habitações, explorações agrícolas, empreendimentos turísticos, estruturas camarárias e áreas florestais.

24. Face aos danos causados, foi entendido pelo Governo que se verificava uma situação excecional que exigia a aplicação de medidas extraordinárias, tendo sido considerado como prioritário o apoio à recuperação imediata das infraestruturas, dos equipamentos e dos bens localizados nas áreas afetadas, nomeadamente, no domínio das comunicações, circulação, energia e abastecimento de água, e estabelecidas medidas excecionais de contratação pública por ajuste direto<sup>1</sup>.
25. Ao contrário do sucedido em relação aos incêndios de outubro de 2017, não foi criado um regime de apoio excecional às habitações localizadas no município de Monchique (MM). Com efeito, tinha, entretanto, entrado em vigor o “*Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente*”<sup>2</sup>, criado pelo Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio<sup>3</sup>, e regulamentado pela Portaria n.º 167/2018, de 12 de junho<sup>4</sup>. Este instrumento é aplicável às situações de necessidade de alojamento urgente de pessoas privadas, de forma temporária ou definitiva, da habitação ou do local onde mantinham a sua residência permanente, ou em risco iminente de ficar nessa situação, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional, em especial em situações de catástrofe, desastres naturais ou fenómenos de imigração.
26. O *Porta de Entrada* é gerido pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

### 3.3 CARATERIZAÇÃO GENÉRICA DO PARHP E DO PORTA DE ENTRADA

27. O PARHP e o *Porta de Entrada* constituem Programas de apoio público, aprovados por ato legislativo do Governo, tendo ambos como fonte de financiamento o Orçamento do Estado (OE), embora o PARHP previsse poder beneficiar de donativos de entidades públicas ou privadas ou de outras receitas que, por lei, contrato ou despacho, viessem a ser afetadas às CCDR<sup>5</sup>.
28. O PARHP é um Programa que se insere nas medidas de carácter excecional e urgente de apoio às necessidades mais prementes das populações afetadas pelos incêndios de outubro de 2017, constituindo uma medida prioritária para reparação dos danos e prejuízos sofridos, cuja operacionalização se revestia da máxima urgência. Visa reparar os prejuízos nas habitações permanentes danificadas ou destruídas pelos incêndios, apoiando a construção, reconstrução, conservação ou aquisição de habitações destinadas às famílias cuja habitação permanente foi destruída ou danificada por tais acontecimentos<sup>6</sup>. O PARHP destina-se apenas à satisfação das necessidades para o qual foi criado.
29. Por seu turno, o *Porta de Entrada* é um Programa de Apoio ao Alojamento Urgente, que pretende proporcionar alojamento e soluções habitacionais a pessoas desprovidas da habitação em que residiam e que sejam economicamente carenciadas.

<sup>1</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 70/2018, de 30 de agosto - estabeleceu as medidas excecionais de contratação pública por ajuste direto relacionadas com os danos causados pelos incêndios florestais ocorridos em agosto de 2018 nos concelhos de Monchique, Silves, Portimão e Odemira.

<sup>2</sup> Enquadrado nas medidas legislativas inseridas na “*Nova Geração de Políticas de Habitação do Governo*”.

<sup>3</sup> Entretanto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro.

<sup>4</sup> Alterada pela Portaria n.º 44/2021, de 23 de fevereiro.

<sup>5</sup> Cfr. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 142/2017 e artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 29/2018.

<sup>6</sup> Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 142/2017.

30. Pela análise dos regimes legais do *PARHP* e do *Porta de Entrada*, identificam-se os seguintes traços gerais:

**Quadro 1 – Traços gerais do regime jurídico do *PARHP* e do *Porta de Entrada***

<i>PARHP</i> (Decreto-Lei n.º 142/2017)	<i>Porta de Entrada</i> (Decreto-Lei n.º 29/2018)
<b>Beneficiários</b>	
<p>Pessoas singulares e agregados familiares que residissem de forma permanente em habitações danificadas ou destruídas pelos incêndios, identificados nos levantamentos efetuados pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional territorialmente competentes, em articulação com os municípios (artigo 3.º).</p> <p>O beneficiário devia ser proprietário, comproprietário ou usufrutuário do imóvel da habitação permanente (artigo 7.º, n.º 3, da Portaria n.º 366/2017).</p>	<p>Pessoa ou agregado que preencha cumulativamente os seguintes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esteja numa das situações de necessidade de alojamento, em resultado de acontecimento imprevisível ou excepcional;</li> <li>• Não disponha de alternativa habitacional adequada;</li> <li>• Esteja em situação de indisponibilidade financeira e não disponha de um património mobiliário de valor igual ou superior a 102.936,00 € em 2018 e 104.582,40 € em 2019 - 240 vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) (artigo 5.º).</li> </ul> <p>Critérios preferenciais de hierarquização e seleção das candidaturas (artigo 19.º):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soluções de alojamento urgente e/ou temporário;</li> <li>• Soluções habitacionais destinadas a pessoas e agregados que: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Afirmam os rendimentos mais baixos;</li> <li>○ Sejam vítimas de violência doméstica ou de tráfico de seres humanos;</li> <li>○ Sejam maioritariamente compostos por pessoas com mais de 65 anos;</li> <li>○ Integrem maior número de dependentes e/ou pessoas com deficiência ou doença crónica ou menores de idade.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Modalidades de apoio</b>	
<p>Apoios (artigo 4.º), visando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de nova habitação, no mesmo concelho;</li> <li>• Reconstrução de habitação, total ou parcial;</li> <li>• Conservação de habitação;</li> <li>• Aquisição de nova habitação, no mesmo concelho, no caso de ser inviável a reconstrução ou manutenção da habitação permanente dos beneficiários no mesmo local;</li> </ul> <p>Apetrechamento da habitação, designadamente aquisição de mobiliário, eletrodomésticos e utensílios domésticos (apoio em dinheiro ou espécie - n.º 4 do artigo 5.º; tratando-se de habitação arrendada, o apoio a conceder ao arrendatário assume a forma de apetrechamento da habitação - n.º 6 do artigo 4.º da Portaria n.º 366/2017).</p>	<p>Apoios em espécie ou dinheiro definidos casuisticamente, em função das necessidades habitacionais dos beneficiários e das respostas disponíveis (artigo 11.º).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoios em espécie (artigo 12.º): <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Arrendamento de habitação;</li> <li>○ Prestação de apoio técnico para efeito de: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Instrução das candidaturas, elaboração e formalização de instrumentos contratuais e requisição dos registos no âmbito dos processos de contratação;</li> <li>✓ Realização de obras, designadamente ao nível da apresentação de pedidos de licenciamento e da elaboração de projetos;</li> </ul> </li> <li>○ Doação de materiais a incorporar na obra.</li> </ul> </li> <li>• Apoio financeiro para alojamento temporário - comparticipação destinada a suportar os encargos relativos a (artigo 14.º): <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alojamento em empreendimentos turísticos;</li> <li>○ Arrendamento de uma habitação.</li> </ul> </li> </ul>



*He*

<b>PARHP</b> (Decreto-Lei n.º 142/2017)	<b>Porta de Entrada</b> (Decreto-Lei n.º 29/2018)
<b>Modalidades de apoio</b>	
	Apoio financeiro a habitação permanente - comparticipação destinada a suportar, no todo ou em parte (artigo 15.º): <ul style="list-style-type: none"><li>○ Arrendamento de uma habitação;</li><li>○ Reconstrução ou reabilitação de habitação de que os beneficiários sejam proprietários ou usufrutuários, no todo ou em parte;</li><li>○ Aquisição, aquisição e reabilitação ou construção de nova habitação;</li><li>○ Reconstrução ou reabilitação de habitação das quais sejam arrendatárias pessoas elegíveis a apoio ao abrigo do Programa <i>Porta de Entrada</i>.</li></ul>
<b>Não cumulação de apoios</b>	
Quando os danos da habitação sinistrada estejam cobertos por contrato de seguro, o apoio ao abrigo do Programa é reduzido no valor correspondente ao que é suportado pelo seguro (artigo 10.º).  Os apoios atribuídos não são cumuláveis com outros apoios públicos de idêntica natureza e fim (artigo 11.º).	No caso de existirem auxílios, financeiros ou em espécie, destinados a apoiar uma solução de alojamento temporário e/ou de habitação permanente, o montante do financiamento ao abrigo do Programa é reduzido tendo em conta que o valor total dos apoios não pode ser superior ao do investimento a que se destinam.  Tal princípio é aplicável às situações de habitações danificadas em que os valores suportados pelo seguro não são suficientes para fazer face à totalidade da despesa com a solução habitacional necessária ao alojamento permanente das pessoas afetadas (artigo 7.º)
<b>Obrigatoriedade de seguros</b>	
Os titulares das habitações apoiadas devem contratar seguros que assegurem coberturas adequadas de riscos decorrentes de catástrofes (artigo 10.º, n.º 3)	
<b>Regime de alienação</b>	
	As habitações adquiridas, reabilitadas ou construídas com apoio financeiro estão sujeitas a um regime especial de alienação, por um período de 15 anos, a contar da data da aquisição ou da última utilização do financiamento concedido, durante o qual o município competente tem opção de compra na transmissão da habitação. Quando as habitações sejam financiadas com comparticipação de montante igual ou inferior a 5.000€ o prazo é de 5 anos (n.º 7 do artigo 23.º, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 81/2020).

NOTA: Cfr. ainda Anexo II.

31. Estes regimes constituem uma evolução relativamente à situação verificada com a compensação dos danos provocados pelos incêndios de junho de 2017. O caráter público destes Programas assegura uma maior clareza de critérios, de regimes aplicáveis e de procedimentos, os quais passaram a constar de textos legais ou regulamentares de caráter público. Em ambos os regimes acima descritos, foi claramente estabelecido que os apoios se destinam a compensar danos ou dificuldades relacionadas com habitações permanentes, o que não era inequívoco nos apoios aos danos provocados pelos incêndios de junho de 2017<sup>1</sup>, e foram definidos parâmetros de decisão.
32. As condições de acesso aos dois Programas são, no entanto, diferentes, verificando-se que o *Porta de Entrada* instituiu condições mais restritivas de acesso aos apoios, fazendo-os depender da debilidade da situação patrimonial e social dos potenciais beneficiários. Aproxima-se, assim,

<sup>1</sup> Cfr. Relatório n.º 20/2019-2.ª S.

cada vez mais de um modelo de ajuda humanitária em detrimento de um instrumento indemnizatório.

33. Na Lei do Orçamento do Estado para 2019<sup>1</sup> foi aditada ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares a alínea d) do n.º 6 do artigo 10.º, que dispõe que constituem mais-valias os ganhos obtidos com a transmissão onerosa de imóveis que tenham beneficiado de apoio não reembolsável concedido pelo Estado ou outras entidades públicas para a aquisição, construção, reconstrução ou realização de obras de conservação<sup>2</sup> que sejam vendidos antes de decorridos 10 anos sobre a data da sua aquisição, da assinatura da declaração comprovativa da receção da obra ou do pagamento da última despesa relativa ao apoio público não reembolsável.

### 3.4 OS PRINCÍPIOS DA AJUDA HUMANITÁRIA

34. Conforme já referido no Relatório n.º 20/2019-2.ª S, a matéria relativa à ajuda humanitária em situações de desastre tem sido objeto de vários acordos internacionais, a maioria deles subscritos por Portugal, e de recomendações que constituem um referencial de boas práticas na concretização dessa ajuda<sup>3</sup>. Desses instrumentos de regulamentação e identificação de boas práticas extraem-se alguns princípios bem estabelecidos que regem a ajuda humanitária, a saber:
- ◆ Cada Estado deve promover uma política coordenada para a assistência humanitária às vítimas de desastres naturais ou outras emergências que ocorram no seu território, que integre legislação, planos de ação e um sistema coordenado de informação e planeamento;
  - ◆ Os países devem adotar estratégias nacionais e locais para a redução de riscos de desastres, que incluam medidas de prevenção, alerta precoce e mitigação dos riscos;
  - ◆ A ajuda humanitária obedece aos seguintes princípios:
    - ◇ Humanidade (prioridade ao salvamento de vidas e redução do sofrimento)
    - ◇ Neutralidade (não favorecimento de qualquer lado em caso de conflito ou disputa)
    - ◇ Imparcialidade (ajuda baseada exclusivamente nas necessidades)
    - ◇ Independência (autonomia dos objetivos humanitários face aos objetivos políticos, económicos, militares ou outros);
  - ◆ A assistência é determinada em função das necessidades de apoio e deve basear-se numa análise objetiva das mesmas;

<sup>1</sup> Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

<sup>2</sup> De valor superior a 30% do valor patrimonial tributário do imóvel.

<sup>3</sup> Vide Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas n.ºs 46/182, de 19 de dezembro de 1991, e 58/114, de 17 de dezembro de 2003; Código de Conduta para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho e as Organizações Não-Governamentais em Atividades Humanitárias, 1994; Princípios e boas práticas da ajuda humanitária do grupo *Good Humanitarian Donorship*, 2003 (aprovado por Portugal em 2006); Declaração de Paris adotada no Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda, 2005, subscrita por Portugal; Programa de Ação de Accra para implementação da Declaração de Paris, 2008; *Preventing Corruption in Humanitarian Operations*, Transparência Internacional, 2010; Declaração de Busan para implementação da Declaração de Paris, 2011; *Towards better humanitarian donorship*, OCDE, 2012; INTOSAI GOV 9250, 2013; Quadro de Sendai, ONU, 2015; *The Grand Bargain*, World Humanitarian Summit, 2016; e Recomendação DAC sobre Ajuda Humanitária-de Desenvolvimento-para a Paz Nexus, OCDE, 2019.

- ◆ O Estado afetado deve organizar e coordenar a ajuda humanitária, envolvendo organizações não governamentais, da sociedade civil e intergovernamentais, em função das respetivas capacidades;
- ◆ A assistência humanitária deve obedecer ao princípio da eficiência, evitando-se duplicações de ajuda;
- ◆ A ajuda humanitária deve orientar-se para a realização eficaz dos resultados pretendidos, com monitorização dos objetivos e impactos dos programas;
- ◆ Os organismos executores da ajuda humanitária devem agir de acordo com o Código de Conduta para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho e as Organizações Não-Governamentais em Atividades Humanitárias;
- ◆ Devem instituir-se sistemas de controlo que previnam situações de fraude e corrupção;
- ◆ Deve assegurar-se que o pessoal envolvido nas ações de assistência possui as competências necessárias;
- ◆ Na gestão e concretização das ações de ajuda devem financiar-se organizações locais em boas condições para a desenvolver e envolver-se a comunidade afetada;
- ◆ A assistência humanitária deve favorecer a reabilitação e o desenvolvimento a longo prazo, procurando garantir o apoio, quando adequado, à manutenção e retorno a modos de vida sustentáveis, e a transição da ajuda humanitária para as atividades de reabilitação e desenvolvimento;
- ◆ A fase de reabilitação deve ser usada como uma oportunidade de melhorar as instalações e os serviços destruídos de modo a melhor resistirem ao impacto de futuras emergências;
- ◆ Deve ser assegurada a responsabilidade na utilização da ajuda, promovendo-se a prestação de contas e implementando-se mecanismos objetivos de avaliação da sua eficácia;
- ◆ Deve ser preparada informação sobre a ajuda recebida e sobre a respetiva utilização, a qual deve ser divulgada publicamente de forma transparente e aberta, de modo a que os objetivos e resultados da ajuda humanitária sejam fácil e prontamente conhecidos pelos principais interessados (cidadãos, legisladores, parceiros e comunidades afetadas).

## 4 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

4.1 A definição das medidas de apoio, no âmbito do *PARHP*, baseou-se numa análise inicial das necessidades, efetuada de forma célere e multidisciplinar, embora não inteiramente coordenada nem uniforme. No *Porta de Entrada* o levantamento das necessidades foi feito exclusivamente pelo município.

35. No levantamento das habitações danificadas que suportou a definição das medidas de apoio através do *PARHP* e do *Porta de Entrada* foram adotados os seguintes procedimentos:
- ◆ Localização com georreferenciação e fotografias – permitindo avaliar a sua adequação ao perímetro das áreas ardidadas;
  - ◆ Identificação do imóvel;
  - ◆ Identificação do proprietário;
  - ◆ Caracterização do imóvel;
  - ◆ Identificação e estimativa dos danos;
  - ◆ Estimativa das rendas a suportar, no caso do apoio ao arrendamento (Monchique).

### a) Incêndios de outubro de 2017

36. A responsabilidade pelo levantamento e inventariação dos danos causados pelos incêndios de outubro de 2017 e pela apresentação de soluções para colmatar as necessidades mais imediatas foi atribuída às CCDR territorialmente competentes, no âmbito das suas funções de coordenação a nível regional<sup>1</sup>.
37. O levantamento das habitações foi efetuado em articulação com as autarquias locais e demais entidades intervenientes, por equipas multidisciplinares<sup>2</sup>, permitindo compreender a dimensão da catástrofe e efetuar uma estimativa do valor necessário à reposição das condições de habitabilidade das construções afetadas, tendo sido considerado, pelas CCDR, o valor médio de construção por metro quadrado constante da Portaria n.º 345-B/2016, de 30 de dezembro<sup>3</sup>.
38. O levantamento efetuado pelas CCDR foi efetuado sem intervenção da Segurança Social, a qual veio a prestar apoios à população, nos termos definidos na Portaria n.º 347-A/2017, de 13 de novembro, não tendo existido qualquer articulação entre esta entidade e quem efetuou o levantamento<sup>4</sup>.
39. A CCDR Norte (CCDRN) procedeu à elaboração de um “documento de trabalho”, de 3 de novembro de 2017, intitulado «*INCÊNDIOS DE 15 DE OUTUBRO 2017 – Levantamento de danos e prejuízos na região do Norte*», sintetizando os principais resultados do trabalho desenvolvido até aquela data, apresentando, entre outros, os custos estimados em habitações, os quais foram

<sup>1</sup> Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 142/2017.

<sup>2</sup> No Norte as equipas eram constituídas por engenheiros e arquitetos; no Centro por engenheiros civis, arquitetos e topógrafos e alguns assistentes administrativos para tratamento de dados, ou por equipas multidisciplinares de entidades externas contratadas.

<sup>3</sup> Portaria que fixa o valor médio de construção por metro quadrado, para efeitos do artigo 39.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, a vigorar no ano de 2017: 482,40 €/m<sup>2</sup> para obras de conservação e 603 €/m<sup>2</sup> para obras de reconstrução e construção.

<sup>4</sup> Cfr. Relatório de Atividades 2018 do Instituto da Segurança Social, página 77.

posteriormente reavaliados. Ao contrário, a CCDR Centro (CCDRC) não elaborou relatório com a apresentação dos resultados do levantamento.

40. O facto de a CCDRC não dispor de recursos próprios em número suficiente para dar resposta ao levantamento de danos e prejuízos nas habitações e seus anexos, levou a que contratasse externamente serviços a entidades capacitadas para o efeito. Assim, foi efetuado ajuste direto, com consulta a 3 entidades, para a *“aquisição de serviços de inventariação de danos e prejuízos nas habitações e seus anexos habitacionais decorrentes dos incêndios de 15 e 16 de outubro”*.
41. As CCDR previram que os valores estimados no levantamento correspondessem aos valores máximos de financiamento, os quais poderiam ser reduzidos aquando da análise das candidaturas.
42. Após o levantamento inicial, com vista à operacionalização do PARHP, uma equipa da CCDRN efetuou, em fevereiro de 2018, a atualização do levantamento realizado em outubro de 2017, tendo visitado todas as habitações permanentes afetadas nos municípios da região Norte, contactando quase todas as famílias e informando-as sobre as condições de acesso aos apoios de que poderiam beneficiar.
43. Na região Centro, caso fossem verificados danos não constantes do levantamento e reportados pelos requerentes, os mesmos deveriam ser descritos, fundamentados e quantificados, carecendo de validação por parte do município<sup>2</sup>.
44. Do total das habitações danificadas pelos incêndios e identificadas no levantamento, 109 estavam localizadas na região Norte e 1 707 na região Centro, correspondendo os danos a cerca de 3,3 M€ e 80,1 M€, respetivamente.
45. No quadro seguinte apresenta-se, resumidamente, o levantamento efetuado, bem como a estimativa dos valores a serem despendidos, por região e por município.

---

<sup>1</sup> PRO\_2017\_93547, com preço base de 130 000,00 €, autorizado pelo Despacho n.º 994/17/MF, de 15 de novembro de 2017.

No levantamento foram considerados 12 concelhos, divididos em 3 lotes: (Lote 1) Oleiros, Cantanhede e Vila Nova de Poiares, com um total previsível de 110 levantamentos – 13 055 €; (Lote 2) Arganil, Pampilhosa da Serra, Penacova e Tábua, com um total previsível de 381 ocorrências – 45 255 €; (Lote 3) Oliveira do Hospital, Oliveira de Frades, Santa Comba Dão, Tondela e Vouzela, com um total previsível de 604 ocorrências – 71 720 €.

<sup>2</sup> Cfr. FAQ 12 relativa às FAQ para Requerentes / Beneficiários.

## Quadro 2 – Levantamento das necessidades nas habitações permanentes (Norte e Centro)

(em euros)

Município	Habitação - Tipo de Intervenção							Total habitações permanentes danificadas	
	< 5.000 €		5.000€ a 25.000€		≥ 25.000€		Custo não definido		
	N.º	Custo	N.º	Custo	N.º	Custo		N.º	N.º
Arouca	1	3 500,00	3	42 364,00	3	346 725,00	0	7	392 589,00
Boticas	1	3 500,00	0	0,00	0	0	0	1	3 500,00
Braga	0	0,00	0	0,00	1	110 801,25	0	1	110 801,25
Castelo de Paiva	43	147 000,00	25	556 170,00	14	1 177 139,66	0	82	1 880 309,66
Monção	3	10 500,00	1	25 000,00	6	660 285,00	0	10	695 785,00
Vale de Cambra	3	10 500,00	1	10 000,00	1	163 563,75	0	5	184 063,75
Vila Nova de Gaia	3	8 000,00	0	0,00	0	0,00	0	3	8 000,00
<b>Região Norte</b>	<b>54</b>	<b>183 000,00</b>	<b>30</b>	<b>633 534,00</b>	<b>25</b>	<b>2 458 514,66</b>	<b>0</b>	<b>109</b>	<b>3 275 048,66</b>
Arganil	43	66 233,96	19	256 246,18	56	4 457 146,07	0	118	4 779 626,21
Aveiro	1	300,12	4	77 499,99	0		0	5	77 800,11
Cantanhede	5	14 225,01	1	8 934,90	0		0	6	23 159,91
Carregal do Sal	1	598,76	3	24 907,50	8	463 847,76	0	12	489 354,02
Gois	10	30 575,00	4	33 907,94	10	749 255,67	2	26	813 738,61
Gouveia	0		3	28 437,02	8	701 548,89	10	21	729 985,91
Lousã	0		1	9 129,06	7	451 542,84	0	8	460 671,90
Mangualde	2	843,90	0		6	751 634,54	0	8	752 478,44
Marinha Grande	2	6 532,50	11	153 647,13	9	732 139,80	2	24	892 319,43
Mira	16	52 019,16	19	180 250,38	26	2 054 646,56	0	61	2 286 916,10
Mortágua	26	78 000,00	25	301 570,65	14	1 080 192,38	0	65	1 459 763,03
Nelas	3	3 827,90	4	50 853,84	10	847 867,35	0	17	902 549,09
Oleiros	9	15 453,88	13	157 774,60	19	1 901 617,89	0	41	2 074 846,37
Oliveira de Frades	5	7 463,64	17	207 952,41	27	2 035 588,53	0	49	2 251 004,58
Oliveira do Hospital	52	116 668,93	56	619 411,09	133	11 368 808,90	0	241	12 104 888,92
Pampilhosa da Serra	109	172 798,52	62	682 513,17	112	9 109 987,24	0	283	9 965 298,93
Penacova	6	11 020,82	16	231 783,19	34	2 728 489,92	0	56	2 971 293,93
Pombal	0		1	6 150,00	1	114 288,49	0	2	120 438,49
São Pedro do Sul	0		3	51 022,24	4	390 639,98	0	7	441 662,22
Santa Comba Dão	14	28 886,72	19	270 185,72	94	8 872 924,19	2	129	9 171 996,63
Seia	28	73 830,71	19	236 329,31	33	3 152 717,08	0	80	3 462 877,10
Sertã	3	7 155,01	3	49 023,06	15	1 235 572,22	1	22	1 291 750,29
Tábua	15	24 700,40	8	100 378,61	49	4 963 450,35	9	81	5 088 529,36
Tondela	45	75 324,00	39	556 256,37	136	11 096 590,56	0	220	11 728 170,93
Vagos	20	49 242,25	15	187 564,78	11	708 913,08	0	46	945 720,11
Vila Nova de Poiares	4	7 000,00	5	84 707,53	8	1 135 345,95	0	17	1 227 053,48
Viseu	0		0		2	255 774,12	0	2	255 774,12
Vouzela	2	6 576,00	16	233 451,41	42	3 101 523,17	0	60	3 341 550,58
<b>Região Centro</b>	<b>421</b>	<b>849 277,19</b>	<b>386</b>	<b>4 799 888,08</b>	<b>874</b>	<b>74 462 053,53</b>	<b>26</b>	<b>1707</b>	<b>80 111 218,80</b>
<b>Total</b>	<b>475</b>	<b>1 032 277,19</b>	<b>416</b>	<b>5 433 422,08</b>	<b>899</b>	<b>76 920 568,19</b>	<b>26</b>	<b>1816</b>	<b>83 386 267,46</b>

Fonte: CCDRN e CCDRC.

46. A necessitar de reconstrução total, ou com danos muito elevados, encontravam-se 719 habitações, (25 habitações na região Norte e 694 na região Centro), conforme transmitido pelas CCDR.

## b) Incêndios de agosto de 2018

47. O incêndio de agosto de 2018, muito embora tenha sido devastador no que respeita à área ardida, não foi tão destruidor no que concerne a habitações afetadas.
48. Ainda no decurso do incêndio, o MM criou uma equipa multidisciplinar<sup>1</sup>, para verificação das condições das habitações, de modo a aferir a possibilidade de os desalojados voltarem às suas casas, nas freguesias afetadas (Alferce e Monchique), tendo posteriormente voltado ao terreno para um levantamento das necessidades de intervenção em habitações.
49. No âmbito do *Porta de Entrada*, coube ao município de Monchique, com habitações permanentes afetadas, efetuar não só o levantamento das habitações danificadas, como também propor o tipo de solução adequada a cada uma delas.
50. De acordo com informação do MM, estiveram igualmente no terreno equipas da Segurança Social, a qual, numa primeira fase, na sequência do mapeamento das zonas afetadas e da análise do levantamento de perdas e necessidades, disponibilizou apoio à população afetada, salientando-se o apoio ao alojamento temporário. Não obstante tal facto, foi referida pelo município a falta de coordenação entre as entidades envolvidas no terreno.
51. À semelhança do *PARHP* e por indicação do IHRU, no cálculo da estimativa dos danos foi considerado o valor de 615 €/m<sup>2</sup>, constante da Portaria n.º 330-A/2018, que fixa o valor médio de construção por metro quadrado.
52. No levantamento efetuado pela autarquia foram consideradas cerca de 101 habitações, sendo 61 habitações permanentes e 40 de segunda habitação. Do total das habitações consideradas permanentes, foram posteriormente excluídas 9, 3 por razões de tutela de legalidade urbanística e 6 por não se ter comprovado o carácter permanente de utilização das mesmas.
53. Em 18 de outubro de 2018, em reunião alargada do município, foi definida a lista final das 52 habitações a apoiar, no âmbito do Programa *Porta de Entrada*.
54. Em 12 de dezembro de 2018, o MM assinou um protocolo de colaboração institucional com o IHRU, prevendo o apoio a 52 famílias, consubstanciado em 90 apoios<sup>2</sup>. Este protocolo, com natureza programática, destinou-se a identificar o universo de alojamentos potencialmente financiáveis no âmbito do Programa e a enquadrar as formas de cooperação operacional e técnica entre o IHRU e o município.

### Quadro 3 – Agregados habitacionais com necessidades de apoio (Monchique)

(em euros)

Tipologia de apoio	Agregados habitacionais	Investimento
Arrendamento temporário	38	116 400,00
Reabilitação		2 344 351,00
Arrendamento	14	220 260,00
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>2 681 011,00</b>

Fonte: MM e IHRU.

<sup>1</sup> Constituída por um motorista, conhecedor do terreno da autarquia, um elemento da Guarda Nacional Republicana (GNR), um assistente social, um arquiteto do município e um representante da área da saúde.

<sup>2</sup> 38 agregados beneficiaram do apoio ao arrendamento temporário, seguido de apoio à reabilitação.

55. Na sequência de atualizações ao protocolo celebrado entre o IHRU e o MM, em 31 de julho de 2019, o número de processos a ser objeto de apoio desceu para 33 famílias<sup>1</sup>.
56. Verificou-se, assim, que os procedimentos adotados para diagnóstico das necessidades se revestiram de tecnicidade, incorporaram informação de várias fontes e incluíram verificações físicas. No entanto, a sua validação, documentação e multidisciplinariedade não foram uniformes. Observaram-se também lacunas de coordenação com a Segurança Social. O diagnóstico foi utilizado para fundamentar as decisões sobre a assistência, mas não se recolheu evidência da sua divulgação pública. A independência do diagnóstico relativamente às entidades envolvidas nos processos de financiamento não foi suficiente e uniformemente assegurada.

**4.2 O financiamento do PARHP e do Porta de Entrada proveio do Orçamento do Estado. No PARHP a cadência das transferências não ocorreu de modo semelhante nas duas regiões, o que originou constrangimentos à execução na região Norte.**

#### 4.2.1 Financiamento do PARHP

57. Ao invés do que sucedeu nos incêndios de junho de 2017, em que a recuperação das habitações ardidas se fez com verbas oriundas de doações solidárias, para a concretização dos apoios do PARHP, as CCDR dispuseram de verbas provenientes do Orçamento do Estado (OE), conforme previsto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 142/2017. Este Programa, até 2019, beneficiou de transferências no valor de cerca de 73,4 M€, sendo que 96% das transferências se destinaram à recuperação de habitações na Região Centro, conforme quadro seguinte.

**Quadro 4 – Financiamento do PARHP**

(em euros)

Ano económico	CCDR N	CCDR C
2017		1 500 000,00
2018	3 005 699,80	61 211 270,00
2019		7 691 025,00
<b>Subtotal</b>	3 005 699,80	70 402 295,00
<b>Total</b>	<b>73 407 994,80</b>	

Fonte: CCDRN e CCDRC.

58. O valor transferido para as CCDR representa cerca de 88% do valor estimado nos levantamentos (cerca de 83,4 M€), tendo a cadência das transferências ocorrido de forma diferente para cada uma das entidades gestoras.
59. Apesar de a CCDRN ter comunicado, em janeiro de 2018, à tutela e ao Ministério das Finanças, a estimativa de despesa global de cerca de 3 M€, e solicitado um adiantamento para as despesas a realizar no 1.º trimestre desse ano, no valor de 1 M€, somente em agosto de 2018 recebeu cerca de 794 m€, a que se seguiram outras transferências no final daquele ano, totalizando cerca de 3 M€, como se evidencia no quadro seguinte.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 4.10.2.

**Quadro 5 – Transferências do OE para a CCDRN - PARHP**

(em euros)

Ano Económico	Dia-mês	Transferências	
		Corrente	Capital
2018	06-08	328 722,00	465 567,00
	19-11	610 612,00	821 043,00
	18-12		681 649,27
	21-12		98 106,53
<b>Subtotal</b>		<b>939 334,00</b>	<b>2 066 365,80</b>
<b>Total</b>		<b>3 005 699,80</b>	

Fonte: CCDRN.

60. Por sua vez, a CCDRC recebeu 1,5 M€ logo no final de 2017. E, no decurso de 2018 e de 2019, recebeu diversas transferências, no valor de 61,2 M€ e 7,7 M€, respetivamente, como se evidencia no quadro seguinte.

**Quadro 6 – Transferências do OE para a CCDRC - PARHP**

(em euros)

Ano	Dia-mês	Transferências	
		Correntes	Capital
2017	19-12	1 500 000,00	
<b>Total (a)</b>		<b>1 500 000,00</b>	
2018	22-02	30 748,00	
	16-04	30 259,00	33 265 923,00
	22-06	275 277,00	
	16-07		9 967 455,00
	20-08	1 032 544,00	
	11-09		7 713 600,00
	25-10	7 689,00	
	27-12	1 920 727,00	6 967 048,00
<b>Subtotal</b>		<b>3 297 244,00</b>	<b>57 914 026,00</b>
<b>Total (b)</b>		<b>61 211 270,00</b>	
2019	14-05	458 194,00	
	21-05	3 643 614,00	
	21-02	3 589 217,00	
<b>Total (c)</b>		<b>7 691 025,00</b>	
<b>Total (a+b+c)</b>		<b>70 402 295,00</b>	

Fonte: CCDRC.

61. Embora estivesse previsto que o *PARHP* poderia beneficiar de donativos de entidades públicas ou privadas, as CCDR não rececionaram quaisquer donativos em dinheiro.
62. No que respeita aos donativos em espécie, a CCDRC estabeleceu uma parceria de cooperação solidária com o *Movimento Lírio Azul* (MLA), através de protocolo, para esta entidade promover e gerir a campanha solidária "*Uma casa. Um Lar*", angariando bens materiais novos para as casas em processo de reconstrução e informando a CCDRC do trabalho desenvolvido ao longo da campanha. A responsabilidade pela divulgação da campanha solidária nos *media*, redes sociais e comunidades locais era de ambas as partes. A CCDRC disponibiliza no seu *site* a página "*Uma casa, Um Lar*" na qual estão identificadas as empresas doadoras e publicadas fotografias da entrega dos bens às famílias, nos casos em que estas autorizaram a divulgação de imagem.
63. De acordo com o informado pela CCDRC, no âmbito desta campanha que teve início em março de 2019, foram doados artigos por cerca de 14 empresas/particulares, tendo sido recebidos 153

artigos distribuídos por 109 famílias<sup>1</sup>. Os artigos rececionados foram contados, registados e distribuídos pela CCDRC, que procedeu à valoração de parte (2 344,78 €).

#### 4.2.2 Financiamento do *Porta de Entrada*

64. O protocolo estabelecido entre o IHRU e o MM previu um valor estimado de 2 681 011 €, correspondente a 2 339 263 € sob a forma de participações financeiras não reembolsáveis e 341 748 € sob a forma de empréstimos, a título complementar, para a reconstrução/reabilitação.
65. O orçamento do IHRU não tem uma dotação específica para o *Porta de Entrada*, sendo os pagamentos efetuados por conta da rubrica de classificação económica 08.08.02 – Transferências de capital/Famílias/Outras.

**4.3 Os modelos de gestão do PARHP e do Porta de Entrada assentam numa estrutura organizativa com divisão de responsabilidades e competências entre as entidades gestoras e os municípios, existindo separação entre as funções de preparação e decisão dos pedidos de apoio.**

#### 4.3.1 Modelo de gestão do *PARHP*

##### 4.3.1.1 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

66. As CCDR territorialmente competentes (CCDR Norte e Centro) são as entidades a quem cabe a gestão e coordenação global da aplicação dos apoios do Programa *PARHP*, bem como a definição dos procedimentos, a gestão das disponibilidades financeiras e a celebração de protocolos com os municípios, nas respetivas áreas de jurisdição<sup>2</sup>, definindo o âmbito da colaboração para a atribuição e gestão dos apoios.
67. Às CCDR competia a promoção da construção, reconstrução ou conservação de habitações, através da realização de empreitadas agrupadas por territórios, com o objetivo de melhorar a eficácia e o custo das intervenções.
68. Para a implementação e concretização do *PARHP*, a CCDRN afetou dois técnicos do seu mapa de pessoal, um da área da Auditoria e Controlo e outro do Ordenamento do Território, que foram apoiados pelas áreas jurídica e financeira.
69. A CCDRC constituiu uma equipa exclusivamente dedicada ao Programa<sup>3</sup>, integrada por elementos das áreas jurídicas e financeiras e ainda por prestadores de serviços. Esta equipa multidisciplinar contou com *gestores de obras* que acompanhavam a sua execução no terreno, faziam a ligação com as equipas das autarquias e com as empresas de fiscalização e interagem com as famílias, envolvendo-as na execução do Programa.
70. O elevado número de habitações danificadas na região Centro e o conseqüente número de apoios envolvidos levaram a que a CCDRC tivesse necessidade de se articular com um grande

<sup>1</sup> Os destinatários desta campanha foram as famílias apoiadas no âmbito do *PARHP* cujas habitações foram objeto de reconstrução total a cargo da CCDRC. Na distribuição dos artigos não foram considerados fatores como a situação económica ou social das famílias, tendo existido apenas a preocupação de adequar as quantidades e o tipo de artigos doados à composição do agregado familiar, tendo sido dada preferência, por esta entidade, aos bens que contribuíssem para o conforto das famílias, na sua maioria artigos têxtil lar e utensílios de cozinha.

<sup>2</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 5.º da Portaria n.º 366/2017.

<sup>3</sup> Cfr. [Plano de Atividades de 2018](#).

número de entidades, o que aumentou a complexidade na gestão do Programa sob sua responsabilidade.

71. A decisão final sobre os pedidos de apoio foi da responsabilidade do/da Presidente da respetiva CCDR.

#### 4.3.1.2 Municípios

72. Os municípios, que constituíram o elo de ligação entre os beneficiários e a entidade gestora, instruíram os pedidos de apoio, efetuaram a validação técnica e a elaboração de proposta de decisão sobre a sua atribuição, acompanharam e verificaram o cumprimento das respetivas condições, em articulação com a CCDR territorialmente competente, informando, quando necessário, os beneficiários das decisões da entidade gestora. Observaram-se, no entanto, na região Centro, situações em que os municípios não informaram os candidatos do indeferimento dos pedidos, tendo sido a CCDRC, quando questionada, que deu conhecimento da decisão.
73. Aos municípios coube também a gestão dos apoios em dinheiro até 25 000€<sup>1</sup>, nos termos dos protocolos de colaboração celebrados com as CCDR<sup>2</sup> – 28 na região Centro e 6 no Norte. De acordo com estes protocolos, embora os processos sejam conduzidos pelos municípios as decisões finais são proferidas pelas CCDR competentes.
74. Foi ainda com o apoio dos municípios que os beneficiários conseguiram obter documentação ou regularizar situações patrimoniais junto das conservatórias e serviços de finanças, de modo a satisfazer os requisitos do *PARHP*.
75. Os municípios referiram a existência, de um modo geral, de articulação com as respetivas CCDR, tendo indicado que efetuaram verificações físicas das obras a cargo dos particulares, e que prestaram toda a colaboração solicitada pelas entidades gestoras. Reportaram, ainda, que as verificações foram efetuadas de forma regular através de visitas aos locais onde decorriam as obras, por técnicos e dirigentes, registando a evolução da execução das mesmas através de fotos e aferindo a realização dos trabalhos e as quantidades descritas nas faturas ou autos.
76. No que diz respeito aos processos de apetrechamento, os municípios articularam-se diretamente com fornecedores e prestadores de serviços, nomeadamente em relação ao fornecimento de equipamentos, tendo procedido à verificação e confirmação das faturas e recibos de acordo com a listagem dos materiais constantes de cada processo e ao registo fotográfico dos bens, que foram remetidos à CCDR.

#### 4.3.1.3 Inspeção Geral de Finanças (IGF)

77. Nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, a fiscalização da concessão dos apoios ao abrigo do *PARHP* compete à Inspeção-Geral de Finanças (IGF).
78. No quadro dessa fiscalização, a IGF deu conhecimento ao Tribunal de Contas de três ações de controlo ao *PARHP*.
79. As Informações n.ºs 2018/232, de março, e 2018/746, de setembro, foram produzidas em 2018.
80. A Informação n.º 2019/573 foi produzida em outubro de 2019 e ficou a aguardar homologação tutelar<sup>3</sup>. O Tribunal de Contas solicitou oportunamente ao Gabinete do Ministro das Finanças o seu envio ao Tribunal de Contas, para consideração na auditoria. Esse envio só veio a ocorrer

<sup>1</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 366/2017.

<sup>2</sup> Cujo objeto era a transferência para os respectivos municípios da responsabilidade pela gestão da aplicação dos apoios, identificando-se, em anexo, as habitações que seriam objeto de intervenção.

<sup>3</sup> Nos termos do n.º 8 do artigo 15.º do DL n.º Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho.

muito recentemente, em 11 de novembro de 2021, por determinação do Secretário de Estado do Orçamento de 5 de novembro de 2021, após a conclusão da presente ação.

81. A primeira ação da IGF teve por objetivo concluir *“se estava a ser dado cumprimento ao requisito prévio de atribuição dos apoios apenas às habitações danificadas pelos incêndios que constituíam a residência permanente dos beneficiários”*<sup>1</sup>.
82. Na segunda ação foi efetuado o levantamento intercalar e a atualização dos apoios concedidos, tendo sido sublinhado que se verificavam nas duas entidades gestoras (CCDRN e CCDRC) diferentes graus de realização e, ainda, que se constatava a existência de um conjunto de fatores e variáveis no *PARHP* da região Centro, cujo impacto no apuramento global da despesa a efetuar no Programa ainda não era possível prever de forma rigorosa e sustentada, riscos que poderiam levar ao aumento da despesa do referido Programa.
83. Na Informação n.º 2018/746, a IGF considerou a necessidade designadamente de: harmonização das posições assumidas pelas duas CCDR quanto à elegibilidade das despesas no Programa; pronúncia fundamentada, pelos municípios, nos formulários que tinham que preencher, sobre alguns aspetos indispensáveis à decisão sobre os pedidos de apoio, principalmente quanto à comprovação de que se tratava de habitação permanente; realização de procedimentos de validação da análise técnica efetuada pelos municípios relativamente a cada processo, devendo as CCDR intervir como responsáveis últimos pela garantia do cumprimento dos pressupostos legais subjacentes à atribuição dos respetivos apoios; e adoção, pelas CCDR em articulação com os municípios, de um procedimento sistemático com a finalidade de confirmar, junto dos potenciais beneficiários, de forma expressa, a sua desistência dos apoios, incluindo nas situações em que os formulários não foram submetidos.
84. A Informação n.º 2019/573 analisou a conformidade dos apoios, tendo, entre outros aspetos, avaliado a forma como os procedimentos aplicados aferiram o cumprimento dos requisitos dos apoios, monitorizaram a respetiva concretização e asseguraram a observância de obrigações. Referiremos mais à frente algumas das suas conclusões.

#### 4.3.2 Modelo de gestão do *Porta de Entrada*

##### 4.3.2.1 Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

85. Ao IHRU cabe assegurar a gestão do Programa *Porta de Entrada*, acompanhar a respetiva execução e proceder à sua avaliação global em cada ano, propondo medidas e as dotações necessárias para assegurar a disponibilização dos apoios, em execução e programados<sup>2</sup>.
86. Nos termos do protocolo celebrado com o município de Monchique são, designadamente, obrigações do IRHU:
  - ◆ Facultar a informação e o apoio técnico necessários à instrução dos processos de candidatura<sup>3</sup>;
  - ◆ Proceder à análise técnico-financeira dos projetos relativos à reabilitação de prédios e habitações;
  - ◆ Aprovar as candidaturas e as formas de apoio a conceder;
  - ◆ Assegurar a gestão e a concessão do apoio financeiro de acordo com os correspondentes cronogramas financeiros.

---

<sup>1</sup> Cfr. Informação n.º 2018/232.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29/2018.

<sup>3</sup> Cfr. também o n.º 5 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 29/2018.

87. As decisões sobre os pedidos de apoio, no âmbito do IHRU, foram, em regra, tomadas ou ratificadas pelo respetivo Conselho Diretivo.

#### 4.3.2.2 Município de Monchique

88. Ao município de Monchique competiu efetuar o levantamento da informação necessária para efeito de celebração do protocolo de cooperação institucional com o IHRU, bem como verificar o cumprimento dos requisitos de acesso ao Programa, promover ou assegurar o acompanhamento das obras de reconstrução ou reabilitação das habitações e prestar ao IHRU todas as informações e elementos necessários à avaliação da execução do protocolo.

### 4.4 Os critérios para o acesso aos apoios e para a sua concessão foram, em geral, claramente definidos, embora a sua concretização tenha revelado fragilidades e os procedimentos não tenham sido uniformes.

89. Ao contrário do que se verificou no processo de apoio à reconstrução e reabilitação das habitações danificadas pelos incêndios de junho de 2017<sup>1</sup>, os critérios para a atribuição dos apoios, bem como a forma de comprovação dos mesmos, estavam, em regra, clara e transparentemente definidos em diploma legal ou regulamentar de natureza pública<sup>2</sup>.

#### 4.4.1 PARHP

90. No diploma que criou o *PARHP* não foram definidos prazos para a apresentação das candidaturas. Contudo, ambas as CCDR definiram datas para esse efeito – a CCDRC fixou a data de 31 de janeiro e a CCDRN a de 30 de abril de 2018. Não obstante tal facto, em certos casos excecionais, foram, por ambas as entidades, aceites candidaturas posteriormente a essas datas.
91. A IGF, na informação de 2019, salientou como a falta de fixação de um prazo limite para a apresentação das candidaturas aos apoios impactou negativamente na previsibilidade dos custos do programa, tendo recomendado que o “*Porta de Entrada*” contemple esta dimensão. A nosso ver, para além desse aspeto, releva também a diferente regulação nas diferentes entidades gestoras, eventualmente geradora de desigualdades de tratamento dos potenciais destinatários. Revelou-se ainda mais negativa a falta de um prazo limite para a junção da documentação e comprovações necessárias à aferição dos pressupostos legais de acesso aos apoios, que originou um elevado volume de processos em aberto e a concretização de apoios que se vieram a revelar indevidos.
92. A formalização dos pedidos de apoio devia ser efetuada mediante a apresentação de formulário, devidamente preenchido e assinado pelo requerente, entregue na câmara municipal da área de residência, tendo o mesmo sido definido pelas CCDR, publicitado nos seus sítios na *Internet* e remetido às câmaras municipais dos concelhos afetados.
93. A apresentação do formulário devia ser acompanhada da documentação esquematizada no quadro seguinte.

<sup>1</sup> Vide ponto 4.7 do Relatório n.º 20/2019-2.ª S.

<sup>2</sup> Vide ponto 3.3 e Quadro I.

### Quadro 7 – Documentação a entregar para obtenção de apoio

Documentos	Aquisição de nova habitação	Outras modalidades de apoio	
		Até 5 000 €	Superior a 5 000 €
Comprovativos da titularidade da habitação <sup>1</sup> e da sua utilização permanente	SIM	SIM	SIM
Comprovativo de acionamento de seguros	SIM	SIM	SIM
Comprovativos dos custos	Proposta de venda do mediador ou agente autorizado	Um orçamento <sup>3</sup> ou fatura <sup>4</sup>	Três orçamentos e prazo de execução
Controlo prévio municipal			Se aplicável
Outros documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundamentação sobre inviabilidade da reconstrução ou manutenção da habitação</li> <li>Informação de um avaliador independente e acreditado sobre o preço proposto</li> </ul>		

<sup>1</sup> Certidão da Conservatória do Registo Predial; Caderneta Predial Urbana.

<sup>3</sup> Os orçamentos deviam detalhar a intervenção a efetuar e os materiais a utilizar, devendo a proposta ser a adequada e a necessária à reparação dos danos verificados, e os valores propostos corresponderem aos valores normais de mercado.

<sup>4</sup> As faturas deviam detalhar a intervenção efetuada e os materiais utilizados devendo a intervenção efetuada ser a adequada nos termos referidos para os orçamentos.

Fonte: Anexo I à Portaria n.º 366/2017 e FAQs para Requerentes, da CCDRC.

96. Quando estivessem em causa apoios para apetrechamento das habitações, o formulário deveria ser acompanhado de listagem do mobiliário e eletrodomésticos necessários, tendo por referência a lista que consta do anexo II do Regulamento do PARHP<sup>1</sup>.
97. A CCDRN criou ainda uma ficha de validação para que os municípios pudessem efetuar a apreciação técnica do pedido.
98. O candidato devia comprovar a propriedade ou a compropriedade, incluindo as heranças indivisas, e o uso permanente da habitação objeto do pedido ou o usufruto do imóvel que constituía a sua habitação permanente<sup>2</sup>.
99. O uso do imóvel para habitação permanente devia ser comprovado pela apresentação de documento com indicação do domicílio fiscal à data do incêndio ou pela apresentação de faturas de eletricidade ou água nos meses de julho, agosto e setembro de 2017 que evidenciassem consumos indiciadores do seu uso habitacional regular<sup>3</sup>.
100. Quando os danos da habitação sinistrada estivessem cobertos por contrato de seguro, os beneficiários deviam declarar que procederam ao acionamento dos contratos de seguros existentes, devendo autorizar a consulta de informações relativas aos mesmos, por parte das entidades competentes para atribuição dos apoios, junto das respetivas companhias de seguros<sup>4</sup>.
101. A definição destes requisitos de comprovação é um importante fator de clareza face ao que se constatou ter sucedido nos processos relativos aos incêndios de junho de 2017. No entanto, a sua aplicação não foi inequívoca.

<sup>1</sup> Cfr n.º 4 do artigo 8.º da Portaria n.º 366/2017.

<sup>2</sup> Idem n.º 3 do artigo 7.º.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 4 do artigo 7.º da Portaria n.º 366/2017.

<sup>4</sup> Cfr. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 142/2017.

102. Revelou-se, na prática, que o conceito de habitação permanente necessitou de ser densificado em concreto e que, à semelhança do que havia já sucedido nos processos relativos aos incêndios de junho de 2017, a diversidade das situações ocorridas desafiou os limites dessa densificação. Isso conduziu à necessidade de despachos orientadores na CCDRC (vide pontos 4.5 e 4.6) e ao tratamento diferenciado de situações semelhantes, quer entre as duas entidades gestoras quer no âmbito da mesma, de que são exemplo as habitações de idosos vivendo em lares ou de pessoas habitando em casa de familiares. Seria desejável que o espaço para interpretações e tratamentos diferentes fosse mais reduzido. A Informação n.º 2019/573 da IGF identifica igualmente este problema e concretiza vários casos.
103. A situação repetiu-se quanto aos meios de prova utilizados para demonstrar o uso permanente da habitação. Os critérios referidos no diploma revelaram-se, em concreto, insuficientes para alguns casos e as CCDR complementaram-nos com outros. A CCDRC aceitou confirmações das autarquias, embora indocumentadas. A regulamentação deveria, ela própria, prever formas aceitáveis e substanciais de suprir a prova prevista nos casos duvidosos, designadamente impondo verificações *in loco*.
104. Uma situação paradigmática de como a regulamentação era insuficiente foi a da transmissibilidade aos herdeiros de um proprietário do direito de reposição da habitação afetada em caso de óbito daquele, em que a CCDRC solicitou parecer à Provedora de Justiça. A Provedora considerou que a sucessão *mortis causa* opera a transmissão dos direitos existentes no património do *de cuius* na altura do seu falecimento, de acordo com o princípio que enforma o direito sucessório do chamamento dos herdeiros à titularidade das relações jurídicas patrimoniais do falecido<sup>1</sup>.
105. Sobre a matéria em questão, a CCDRC<sup>2</sup> estabeleceu, no entanto, que, no caso de sucessão *mortis causa*, os herdeiros do *de cuius* que era proprietário ou comproprietário do imóvel, que reunia em 15 de outubro condições de elegibilidade ao Programa, poderiam beneficiar dos referidos apoios se comprovassem que pretendiam fazer do imóvel danificado ou destruído a sua habitação permanente<sup>3</sup>.
106. Para além da relatividade e transitoriedade da prova inerente a uma intenção, esta posição não foi perfilhada pela CCDRN<sup>4</sup> que entendeu que o direito ao apoio à reconstrução de habitação danificada pelos incêndios de outubro de 2017 exigia que o requerente (proprietário, comproprietário ou usufrutuário) habitasse de forma permanente o imóvel, considerando que se trata de um direito *intuitu personae*, não sendo assim transmissível por óbito aos herdeiros que com o *de cuius* não habitavam o imóvel de forma permanente à data da ocorrência do incêndio<sup>5</sup>.
107. A falta de harmonização entre as CCDR, traduzida na diferença de critérios aplicados para acesso a apoios idênticos ao abrigo do mesmo Programa, não é aceitável nem compatível com o princípio da igualdade no acesso aos apoios públicos<sup>6</sup>.
108. Relativamente às situações de pessoas que, à data dos incêndios, se encontravam institucionalizadas em lares, a Ministra da Coesão Territorial e a CCDRC, no exercício do contraditório, referiram que “(...) *Em muitas situações de idosos institucionalizados em lares de forma*

<sup>1</sup> Cfr. ofício da Provedoria de Justiça S-Pdj/2018/9815, de 9 de maio de 2018.

<sup>2</sup> Nos termos de Despacho da Presidente n.º 3/2019, de 17 de abril.

<sup>3</sup> Cfr. ID 1494, 1684, 2235 (Centro).

<sup>4</sup> Cfr. INF\_PARH\_FM\_1203/2019, de 14 de janeiro de 2020.

<sup>5</sup> Cfr. MNC\_Hab\_017 (Norte).

<sup>6</sup> Cfr. artigos 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e 6.º do Código do Procedimento Administrativo.

*permanente, as famílias solicitaram parecer à Provedoria de Justiça, que comunicou às famílias o seu entendimento de as referidas situações não consubstanciarem habitação permanente”.*

#### 4.4.2 Porta de Entrada

109. Nos termos do regime legal do *Porta de Entrada*, as candidaturas são apresentadas junto do município, que procede à receção e análise dos correspondentes processos e, caso mereçam o seu parecer favorável, os envia ao IHRU, contendo a proposta de alojamento e/ou de solução habitacional, instruídos com os elementos e documentos necessários à apreciação das candidaturas e contratação dos apoios.

110. As candidaturas deviam ser instruídas com os seguintes elementos:

#### Quadro 8 – Elementos necessários à instrução da candidatura

Elementos necessários à instrução da candidatura
a) Proposta do município sobre a modalidade de alojamento ou de solução habitacional a aplicar ao caso concreto contendo, designadamente: i) Indicação do protocolo ao abrigo do qual a proposta é apresentada; ii) Caracterização da situação específica de privação habitacional determinante da proposta; iii) Identificação da habitação de cuja utilização a pessoa ou o agregado se viu privado; iv) Identificação do alojamento ou da habitação a utilizar como novo local de residência, temporária e ou permanente, da pessoa ou do agregado afetado; v) Fundamentação da opção pela modalidade de alojamento ou de solução habitacional e respetivo valor; vi) Parecer ou acordo do município; vii) No caso de obras, cópia dos três orçamentos solicitados.
b) Elementos de identificação dos elementos do agregado habitacional (termos do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua redação atual).
c) Atestado médico de incapacidade multiuso, no caso de indicação de pessoa com grau de incapacidade permanente igual ou superior a 60%.
d) Declaração do candidato sobre a não detenção, da sua parte e da parte de qualquer dos elementos do seu agregado habitacional, de património imobiliário ou de património mobiliário de valor superior a 102.936 € (em 2018) ou 104.582,40 € (em 2019).
e) Comprovativos dos rendimentos.
f) Consentimento expreso (cfr. artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua redação atual), por parte do candidato e dos elementos do seu agregado habitacional, para confirmação pelo IHRU, junto das entidades públicas competentes, designadamente da Autoridade Tributária (AT), da informação constante dos elementos instrutórios.
g) No caso de existirem terceiros com direitos sobre a habitação objeto do apoio, declaração dos outros cotitulares, ou de quem os represente, de que aceitam intervir para concessão de autorização expresa à contratação

Fonte: Decreto-Lei n.º 29/2018 e Portaria n.º 167/2018.

111. Observa-se que o regime jurídico do *Porta de Entrada* apenas prevê o consentimento expreso para confirmação, pelo IHRU, junto de entidades públicas, da informação integrante dos elementos instrutórios, deixando de fora outras entidades relevantes envolvidas, como é o caso das seguradoras.

112. O IHRU não criou formulário de candidatura, mas disponibilizou fichas de validação para utilização pelo MM, de modo a que houvesse uma verificação dos elementos a serem remetidos.

113. Todo o processo foi impulsionado pelo município, que procedeu ao contacto com os potenciais beneficiários, à recolha de elementos para as candidaturas e à sua remessa por correio eletrónico, uma vez que a plataforma prevista para a respetiva submissão ainda não se encontrava em funcionamento, por se encontrar a decorrer o respetivo procedimento de contratação.

## 4.5 Os procedimentos definidos para a análise das candidaturas e decisão dos apoios incluam a verificação dos critérios de elegibilidade e de acesso, embora de forma predominantemente documental.

### 4.5.1 PARHP

114. Relativamente aos procedimentos de concessão de apoios, nos processos analisados observou-se, em geral, o seguinte:

- ◆ A documentação constante dos processos permite comprovar que os danos foram provocados pelo incêndio de outubro de 2017, tendo sido apresentados registos fotográficos;
- ◆ Os municípios validaram os processos de candidatura apresentados pelos requerentes no que se refere à informação prestada e documentação apresentada;
- ◆ Os critérios de elegibilidade e de acesso foram verificados pelos municípios, nomeadamente:
  - ◇ Nos casos em que ocorreu aquisição de nova habitação, houve lugar à transmissão não onerosa a favor do Estado, pelo beneficiário, do património habitacional ardido<sup>1</sup>;
  - ◇ Quando os proprietários detinham seguros de habitação, os montantes de apoio foram reduzidos no valor correspondente ao suportado pela seguradora<sup>2</sup>;
  - ◇ Foram observados os valores de referência estabelecidos.
- ◆ A proposta de atribuição de apoio foi, na maioria dos processos analisados, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal (PCM), sendo depois remetida à respetiva CCDR, para a decisão final.

115. Face ao facto de muitos proprietários terem sofrido perdas totais nas habitações, tendo perdido igualmente a respetiva documentação, alguns apoios concedidos na região Centro ficaram condicionados à apresentação posterior da documentação em falta, nomeadamente caderneta predial urbana e caderneta de registo predial. Tal exigência conduziu à regularização das áreas para efeitos fiscais, bem como o tipo de uso dado aos prédios e correspondente titularidade.

116. Conforme decorre do que se assinala no ponto 4.7, foram previstas e asseguradas, em especial na CCDRC, verificações substantivas sobre a exatidão da informação, inclusive através de auditorias contratadas externamente. Essas verificações são essenciais no decurso normal dos processos, para efeitos de validação substancial, ainda que efetuadas por amostragem ou sobretudo no caso de processos duvidosos. No entanto, essas verificações foram asseguradas numa fase dos processos em que os apoios já estavam concedidos e em execução, sendo desejável que tivessem sido implementadas mais cedo, de modo a evitar a concretização de apoios indevidos.

117. Acresce que os meios de verificação da inexistência de cumulação dos apoios com indemnizações de seguros não foram adequadamente definidos. Assentaram essencialmente na declaração dos candidatos, não tendo sido original e regulamentarmente prevista a circularização dessa informação ou o acesso a bases de dados adequadas. O não cruzamento ou acesso a estes dados não garante a inexistência de sobreposição de financiamentos. Constatou-se, conforme reportado no ponto 4.8 e na informação da IGF de 2019, que as CCDR

<sup>1</sup> Cfr. ID 1408 e 1409 (Centro).

<sup>2</sup> Cfr. BTC\_Hab\_01 CPV\_Hab\_031, CPV\_Hab\_77, VLC\_Hab\_01, VLN\_Hab\_05 (Norte), ID 1553, 1662, 2060, 2085, 2144, 2147, 2195, 2238 (Centro).

acabaram por fazer uma circularização e, no caso da CCDRC, mesmo a confirmação da informação, embora numa fase demasiado adiantada do processo.

118. Nos pontos seguintes apresenta-se a análise mais pormenorizada relativamente a cada CCDR.

#### 4.5.1.1 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

119. No âmbito da análise dos processos de apoio, a CCDRN criou uma ficha de validação de dados, a preencher pelos técnicos dos municípios e a ser confirmada pelo PCM. Esta ficha, bem como todos os documentos integrantes do pedido de apoio, foram enviados à CCDRN e reverificados por dois técnicos afetos ao Programa.

120. Dos 18 pedidos de apoio em dinheiro analisados, 13 relativos à reconstrução, reabilitação e conservação de habitações e 5 de apetrechamento, verificou-se:

- ◆ Os processos de candidatura foram acompanhados das fichas de validação, nas quais os municípios confirmaram o uso permanente da habitação e que os orçamentos apresentados estavam de acordo com os valores de mercado;
- ◆ Em 13 processos foram apresentados os recibos de água ou de fornecimento de energia elétrica, tendo os municípios, nas fichas de validação, atestado que os respetivos consumos indicavam o uso permanente da habitação<sup>1</sup>. Apenas em 5 pedidos de apoio a comprovação da habitação permanente foi efetuada mediante a apresentação de certidão da AT a comprovar o domicílio fiscal à data do incêndio<sup>2</sup>.

121. No que respeita ao controlo da cumulação de apoios, a CCDRN, não obstante na análise dos pedidos de apoio ter comprovado documentalmente nalgumas situações a existência de seguro<sup>3</sup>, referiu que, na ausência de uma base de dados nacional dos contratos de seguro de habitação, não foi possível assegurar exaustivamente a veracidade dos elementos fornecidos pelos beneficiários.

122. No que respeita à obrigação de contratação de seguros que assegurem coberturas adequadas de riscos decorrentes de catástrofes<sup>4</sup>, nos 13 processos analisados verificou-se que nos requerimentos os requerentes declararam o compromisso de contratar o referido seguro. No entanto, não foi prevista uma forma de assegurar o cumprimento desse compromisso.

#### 4.5.1.2 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

123. Relativamente à região Centro, foi analisada uma amostra de 147 processos que abrangem 67 apoios em espécie (empreitadas) e 80 em dinheiro. Da análise destes processos verificou-se que:

- ◆ Os documentos foram analisados e validados por parte dos municípios, salientando-se, no entanto, a existência de requerimentos não datados, bem como a ausência de identificação nominal e funcional dos técnicos que procederam à validação técnica e à elaboração da proposta de decisão<sup>5</sup>;
- ◆ Na maioria das situações (130) os requerentes apresentaram certidão da AT a comprovar o domicílio fiscal à data do incêndio;

<sup>1</sup> Cfr. BTC\_Hab\_01, ARC\_Hab\_03, CPV\_Hab\_004, CPV\_HAB\_004 A, CPV\_HAB\_0025, CPV\_Hab\_027, CPV\_Hab\_028, CPV\_Hab\_051, CPV\_Hab\_64, CPV\_Hab\_77, CPV\_Hab\_080, CPV\_Hab\_081, CPV\_Hab\_99, MNC\_Hab\_02 (Norte).

<sup>2</sup> Cfr. BTC\_Hab\_01, CPV\_Hab\_031, CPV\_Hab\_033, VLC\_Hab\_01, VNG\_Hab\_05.

<sup>3</sup> Cfr. CPV\_Hab\_031, CPV\_Hab\_77, VLC\_Hab\_01, VLN\_Hab\_05.

<sup>4</sup> Artigo 10.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 142/2017.

<sup>5</sup> Cfr. ID: 1152, 1174, 1186, 1187, 1192, 1196, 1197, 1214, 1231, 1261, 1299, 1467, 1469, 1480, 1482, 1485, 1494, 1887, 2147, 2157, 2182, 2235, 2433, 2452, 2519, 3256, 3266, 3281.

- ◆ Nas situações em que os documentos apresentados não eram suficientes para se concluir que a habitação em causa era habitação permanente, como no caso de emigrantes com domicílio fiscal em Portugal, ou no caso de agregados familiares sem domicílio fiscal na habitação danificada, mas com elevados consumos de água ou eletricidade, a CCDRC recorreu à *“história de vida da família”*<sup>1</sup>, tendo sido aceites documentos, como atestados médicos comprovativos de doença, que se considerou permitiram comprovar o uso permanente da habitação<sup>2</sup> ou prestadas informações por presidentes das Juntas de Freguesias e/ou Câmaras Municipais a atestar a residência dos requerentes nas habitações à data dos incêndios<sup>3</sup>.

124. Nos apoios em espécie (67), consubstanciados nas empreitadas contratadas pela CCDRC, verificou-se que os pedidos de apoio foram, em regra, agrupados da seguinte forma:

- ◆ *“totalmente integrados”*;
- ◆ *“integrados de forma condicionada”*, sendo necessária a comprovação de alguns elementos documentais obrigatórios, tais como certidões de registo predial;
- ◆ *“não apresentam condições para integração”*, com tendência para indeferimento.

125. Relativamente aos apoios em espécie (empreitadas) analisados, verificou-se que a CCDRC considerou numa primeira análise:

- ◆ 33 com *“total integração no PARHP”*, por considerar, desde logo, comprovada com base na documentação apresentada a propriedade do imóvel e o seu uso habitacional;
- ◆ 32 *“com integração condicionada no PARHP”*, tendo sido posteriormente apresentados os documentos em falta, nomeadamente, certidão de registo predial<sup>4</sup>, certidão de domicílio fiscal<sup>5</sup>, e nalgumas situações esclarecidas as divergências relativas aos consumos de água e de eletricidade<sup>6</sup> e divergências na descrição dos imóveis no registo predial e na matriz<sup>7</sup>.
- ◆ 2 *“não apresentavam condições para integração no PARHP”*, tendo sido inicialmente objeto de indeferimento; no entanto, na sequência da audiência prévia, a entrega, pelos requerentes, de certidão de registo predial e a prestação de esclarecimentos relativos às divergências suscitadas sobre áreas de construção da habitação<sup>8</sup> e a legalização do aumento da área da habitação de edificação<sup>9</sup>, os pedidos de apoio foram integrados no procedimento.

126. Conforme se refere adiante (ponto 4.6.1.2.1), a CCDRC não zelou pelo cumprimento dos critérios de elegibilidade e de acesso, ao aceitar candidaturas sem observância da totalidade das condições exigidas e sem estabelecer um prazo limite para a apresentação das comprovações necessárias, incluindo-as nos procedimentos pré-contratuais realizados, e que depois se vieram a revelar como não elegíveis, originando custos para o erário público que não deveriam ter ocorrido.

---

<sup>1</sup> A Presidente da CCDRC produziu, em 13 de agosto de 2018, um despacho que determinava que fossem indeferidos todos os pedidos de apoio em que os agregados familiares, apesar de apresentarem domicílio fiscal ou, na falta de domicílio fiscal, apresentassem consumos de água ou eletricidade elevados, tivessem uma história de vida que comprovasse que a habitação em causa não era a sua residência permanente.

<sup>2</sup> Cfr. ID1886.

<sup>3</sup> Cfr. ID 1438, e 1887.

<sup>4</sup> ID 1190, 1532, 1799,1887, 1938,2003,2149, 2157, 2160, 2204, 2499,2619 e 3121.

<sup>5</sup> ID 1750, 1035, 1470, 2144,2150, 2535,1009,1354,1886, 2235 ,2250 ,2452, 2538 e 2619.

<sup>6</sup> ID 1438 e 2619.

<sup>7</sup> ID 1009, 1121,1135,1195, 1196,1231 e 1469.

<sup>8</sup> ID 1104.

<sup>9</sup> ID 1197.

#### 4.5.2 *Porta de Entrada*

127. Nos processos analisados observou-se que todos continham uma “ficha” subscrita por técnico do município, nem sempre identificado, com despacho de concordância do PCM, contendo os seguintes elementos:

- ◆ Identificação do processo;
- ◆ Registo fotográfico da habitação afetada;
- ◆ Identificação dos elementos do agregado habitacional;
- ◆ Identificação da habitação sinistrada e da condição do beneficiário, enquanto proprietário ou arrendatário;
- ◆ Modalidade de alojamento proposto e correspondente fundamentação para o pedido do MM, com indicação do cumprimento dos valores de referência do Programa.

128. A apreciação dos pedidos de apoio foi efetuada pelo IHRU, mediante ficha de análise própria, sobre se o processo reunia condições para efeitos de atribuição do apoio e se existia parecer técnico favorável do MM. Observou-se ainda que o Instituto procedeu aos cálculos para efeito de atribuição dos respetivos apoios, procedendo à sua correção, quando necessário<sup>1</sup>.

129. Os processos analisados estavam instruídos com todos os elementos necessários, tendo-se apurado que houve lugar a troca de correspondência eletrónica entre o IHRU e o MM, a solicitar/prestar esclarecimentos.

130. Os critérios preferenciais de hierarquização e seleção das candidaturas foram observados e a concessão dos apoios foi formalizada através de contrato escrito celebrado entre o IHRU e os beneficiários.

131. Face a constrangimentos detetados na execução do Programa, o Protocolo de Cooperação Institucional celebrado entre o IHRU e o MM foi objeto de aditamento, em 26 de junho de 2019, passando a incluir a modalidade de “*aquisição de habitação*”.

132. Em 3 processos analisados<sup>2</sup> as soluções habitacionais inicialmente previstas foram alteradas por acordo entre o Município e o IHRU, conforme previsto no Protocolo. Assim, sempre que as soluções habitacionais não se adequaram, foram efetuadas alterações coadunando o apoio à solução habitacional encontrada.

---

<sup>1</sup> Cfr. processo 58 618.

<sup>2</sup> Cfr. Processo 58 557, 58 566 e 58 563.

**4.6 Na região Centro, já na fase de execução das empreitadas a cargo da CCDR, foram excluídas dos apoios do PARHP 78 habitações, acarretando custos diretos injustificados no valor de cerca de 1,2 M€, a que acrescem custos indiretos no montante de 672 m€.**

#### 4.6.1 PARHP

133. Conforme já referido, o diploma que aprovou o PARHP<sup>1</sup> estabeleceu que aos procedimentos de contratação pública necessários à concretização do Programa se aplicavam as medidas excecionais previstas no Decreto-Lei n.º 135-A/2017<sup>2</sup>.
134. Nesta matéria, a Lei do Orçamento do Estado para 2018<sup>3</sup> veio, também, consagrar a hipótese de recurso ao critério material da urgência nas empreitadas a realizar no âmbito do PARHP (cfr. n.º 3 do artigo 164.º).
135. A realização das empreitadas foi agrupada por territórios, tendo sido considerado o município ou grupos de municípios, com o objetivo de otimizar a eficácia e o custo das intervenções no âmbito do Programa<sup>4</sup>. De acordo com a CCDRC<sup>5</sup>, a opção por este tipo de empreitada permitiu *“harmonizar técnicas de construção, materiais a utilizar, fatores muito importantes para as famílias e que são geralmente fonte de conflito quando há grandes disparidades de umas casas para as outras. Além de que facilita a coordenação de todo o processo, que seria ingerível se se fizessem adjudicações de pequenos pacotes a pequenas empresas, muitas delas sem capacidade de realizar projetos de arquitetura e especialidades”*.
136. De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º e do artigo 27.º-A do CCP, as CCDR podiam optar por escolher quer ajustes diretos quer consultas prévias para realizar os procedimentos pré-contratuais relativos às empreitadas do PARHP. Assim, nos anos de 2018 e 2019, as CCDR realizaram 52 procedimentos de contratação por ajuste direto e por consulta prévia a três entidades, num total de 49,9 M€. Destes, a CCDRN realizou 2 empreitadas de obras públicas (863,9 m€) e 4 aquisições de serviços (47,4 m€)<sup>6</sup> e a CCDRC realizou 20 empreitadas de obras públicas (46,7 M€) e 26 aquisições de serviços (2,3 M€)<sup>7</sup>.
137. Nas obras de valor inferior a 25 000 €, bem como em algumas de valor superior em que os beneficiários solicitaram, mediante requerimento fundamentado<sup>8</sup>, o apoio em dinheiro, as famílias contrataram diretamente as empresas de construção, sendo posteriormente reembolsadas à medida que fossem apresentando os respetivos documentos de despesa. Na maioria das situações estavam em causa reconstruções parciais para as quais os requerentes apresentavam três orçamentos, sendo objeto de apoio o valor correspondente ao orçamento

<sup>1</sup> Cfr. artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 142/2017.

<sup>2</sup> Relacionadas com o regime dos procedimentos de ajuste direto, o regime excecional de autorização da despesa e o regime excecional de autorização administrativa.

<sup>3</sup> Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

<sup>4</sup> Conforme previsto no n.º 6 do artigo 6.º da Portaria n.º 366/2017.

<sup>5</sup> Cfr. *Relatório de Acompanhamento* do Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente, de 31 de outubro e de 31 de dezembro de 2019.

<sup>6</sup> Consultoria técnica nomeadamente para a elaboração de projetos de arquitetura e de especialidades das habitações.

<sup>7</sup> Inventariação de danos, fiscalização de obras, serviços de engenharia, arquitetura, apoio jurídico, realização de ações de controlo.

<sup>8</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2017.

mais baixo, desde que o município atestasse no formulário do pedido de apoio que os valores em causa estavam dentro dos preços de mercado praticados na região.

138. Salienta-se que, posteriormente ao lançamento dos procedimentos de contratação para as empreitadas, em finais de 2018 e princípios de 2019, foram aprovados pela CCDRC pedidos de apoio de reconstrução total, de valor superior a 25 000 €, tendo a respetiva reconstrução das habitações ficado a cargo das famílias<sup>1</sup>.

#### 4.6.1.1 Procedimentos de execução dos apoios do *PARHP* – CCDRN

139. Na sequência dos despachos do Secretário de Estado do Desenvolvimento e Coesão de agosto de 2018<sup>2</sup>, que autorizaram a contratação de serviços de consultoria técnica para a elaboração dos projetos de arquitetura e especialidades relativos à habitação danificada pelos incêndios e subdelegaram no Presidente da CCDRN competências para a realização de atos no mesmo âmbito, a CCDRN procedeu, para os concelhos de Castelo de Paiva, Arouca e Monção, à abertura de 3 procedimentos de aquisição de serviços de consultoria técnica para a elaboração dos projetos de arquitetura e especialidades relativos às habitações danificadas pelos incêndios, sendo que relativamente ao concelho de Castelo de Paiva foi adotada a consulta prévia<sup>3</sup>, por lotes, e nos restantes dois concelhos, o ajuste direto<sup>4</sup>, face ao valor envolvido.

140. A CCDRN foi autorizada apenas em janeiro de 2019 a realizar despesas com as empreitadas de obras públicas abrangidas pelo *PARHP*, tendo sido delegada pelo Ministro do Planeamento e das Infraestruturas no Presidente da CCDRN a competência para autorizar a realização das referidas empreitadas no município de Castelo de Paiva, até ao montante de 850 000 €<sup>5</sup>. Em 14 de maio de 2019 foi autorizado o procedimento de contratação da reconstrução de 10 habitações, correspondendo a 10 lotes, por ajuste direto com consulta a 5 entidades<sup>6</sup>, tendo-se verificado que 2 lotes<sup>7</sup> não foram adjudicados por exclusão das propostas, tendo a reconstrução das habitações danificadas sido efetuada pelos requerentes dos apoios<sup>8</sup>.

141. Em 29 de outubro de 2019 foram remetidos para efeitos de fiscalização prévia 8 contratos de empreitada de reconstrução total de habitações do concelho de Castelo de Paiva, que foram objeto de visto tácito.

142. No que respeita ao concelho de Arouca, foi autorizado em maio de 2019 a contratação por ajuste direto, com convite a cinco entidades, de uma empreitada, constituída por dois lotes, relativa à reconstrução de duas habitações<sup>9</sup>.

143. Pela análise dos procedimentos de contratação pública incluídos na amostra, nada há de significativamente material a assinalar em termos de legalidade e regularidade.

---

<sup>1</sup> Cfr. previsto no artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 142/2017. Ocorreu devido a atraso no início das empreitadas a cargo da CCDRC, tendo os beneficiários solicitado o apoio para serem eles a reconstruir.

<sup>2</sup> Cfr. Despachos n.ºs 8490, 8491 e 8492, todos do dia 17.

<sup>3</sup> Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º e o artigo 112.º ambos do CCP, conjugados com o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 135-A/2017.

<sup>4</sup> Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

<sup>5</sup> Despacho n.º 866/2019, de 16 de janeiro, do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas.

<sup>6</sup> Ao abrigo dos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 135-A/2017, de 2 de novembro, conjugado com o artigo 112.º do CCP.

<sup>7</sup> Lotes 8 (CPV\_Hab\_049) e Lote 9 (CPV\_Hab\_050).

<sup>8</sup> Cfr. informação prestada pela CCDRN, em 15 de junho de 2020.

<sup>9</sup> Em Monção o procedimento de adjudicação da empreitada não prosseguiu devido ao óbito do beneficiário (cfr. ponto 4.10.1.1).

#### 4.6.1.2 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

- 144.A CCDRC foi autorizada a realizar, durante o ano de 2018, despesas com as empreitadas de obras públicas abrangidas pelo *PARHP*<sup>1</sup>, tendo sido subdelegada pelo Ministro do Planeamento e das Infraestruturas na Presidente da CCDRC a competência para autorizar a sua realização nos municípios de Oliveira do Hospital; Pampilhosa da Serra; Santa Comba Dão e Vouzela I; Tondela; Tábua, Mortágua e Penacova<sup>2</sup>; bem como nos municípios de Arganil<sup>3</sup>; Gouveia, Seia e Nelas<sup>4</sup>; e Mira e Vagos<sup>5</sup>.
- 145.A CCDRC contratou 20 empreitadas, 7 das quais na sequência de consulta prévia a 3 entidades<sup>6</sup>, sendo que 3 procedimentos de contratação ficaram desertos<sup>7</sup>, tendo a CCDRC, posteriormente, recorrido ao ajuste direto. Nas restantes 13 empreitadas de menor dimensão a opção foi o ajuste direto<sup>8</sup>.
- 146.Foram submetidos a visto do Tribunal de Contas 16 processos<sup>9</sup>, no valor total de 46 096.623,61 €, para os seguintes municípios ou agrupamentos: Arganil; Carregal do Sal; Góis; Lousã; Oleiros; Oliveira de Frades; Oliveira do Hospital; Pampilhosa da Serra; Sertã; Tondela; Vila Nova de Poiares; Vouzela II; Gouveia, Seia e Nelas; Mira e Vagos; Santa Comba Dão e Vouzela I; e Tábua, Mortágua e Penacova. Destes processos, 3 foram objeto de visto tácito (Carregal do Sal, Oliveira de Frades e Vouzela II). O processo da Lousã foi devolvido por não se encontrar sujeito a fiscalização prévia face ao valor. Os restantes foram visados pelo Tribunal.
- 147.As empreitadas promovidas foram, na sua grande maioria, de conceção e construção, tendo os adjudicatários a obrigação de elaborar os estudos e projetos, nos prazos fixados, e de concluir a execução de todas as operações de construção/reconstrução de habitações ou anexos habitacionais até 31 de dezembro de 2018.
- 148.O objeto dos contratos de empreitadas abrangeu:
- ◆ Elaboração dos levantamentos e demais reconhecimentos necessários, projetos de licenciamento e de execução das habitações;
  - ◆ Trabalhos prévios de demolição, contenção ou similares, quando em sede de levantamento e demais reconhecimentos se identificasse a existência de risco na área envolvente proveniente dos destroços da habitação, ou por simples notificação de autoridade para o efeito;

<sup>1</sup> Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2018, de 26 de janeiro. Esta Resolução delegou, com faculdade de subdelegação, no membro do Governo responsável pela área do planeamento e das infraestruturas, a competência para a prática de todos os atos necessários ao lançamento e conclusão dos necessários procedimentos de contratação pública, bem como a prática de todos os atos decorrentes das autorizações referidas.

<sup>2</sup> Cfr. Despacho n.º 1083-A/2018, de 26 de janeiro.

<sup>3</sup> Cfr. Despacho n.º 2382-A/2018, de 6 e março.

<sup>4</sup> Cfr. Despacho n.º 2597-A/2018, de 12 de março.

<sup>5</sup> Cfr. Despacho n.º 2382-B/2018, de 6 e março.

<sup>6</sup> Tondela; Santa Comba Dão e Vouzela I; Gouveia, Seia e Nelas; Arganil; Tábua, Mortágua e Penacova; Mira e Vagos; e Oliveira do Hospital.

<sup>7</sup> Por falta de resposta das empresas ou com propostas superiores ao preço base. Tais situações foram as seguintes: Tábua/Mortágua/Penacova (após consulta prévia a três entidades que apresentaram preço superior ao preço base do procedimento), Mira/Vagos (após consulta prévia a três entidades que não responderam à consulta) e Oliveira do Hospital (após duas consultas prévias a três entidades que apresentaram preço superior ao preço base do procedimento; posteriormente fez-se nova consulta a três entidades que declinaram o convite por considerarem o preço base demasiado baixo).

<sup>8</sup> Ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.

<sup>9</sup> Cfr. Anexo III.

- ◆ Realização das obras de conservação, reconstrução e construção necessárias para as habitações;
- ◆ Formação dos proprietários para a utilização das habitações.

149. A opção pela conceção e construção teve como fundamento o contexto da intervenção com vista à resolução rápida da situação das vítimas dos incêndios, o facto de a CCDRC não dispor de recursos humanos para a elaboração de projetos de execução e das várias especialidades, o grau de complexidade das obras resultante quer da especificidade, quer da especialização que envolveu este tipo de intervenções, pelo facto das habitações danificadas terem características muito diferenciadas em termos de técnicas construtivas, de tipologia habitacional e de dispersão no território.

150. A formação do valor base dos procedimentos das empreitadas teve como referência os metros quadrados objeto de intervenção.

151. No âmbito da análise efetuada aos processos que integraram a amostra verificou-se que a CCDRC contratou duas aquisições de serviços respeitantes a serviços de fiscalização das empreitadas de construção/reconstrução de Tábua, Mortágua e Penacova<sup>1</sup> e de Oliveira do Hospital<sup>2</sup>, no valor, respetivamente de 216 837,50 € e de 232 000,00 €, e uma aquisição relativa à elaboração de projetos de construção/reconstrução de habitações, no valor de 180 000,00 €, todas celebradas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e com valor superior ao limiar para aplicação das diretivas europeias de contratação pública<sup>3</sup>. Nos termos do n.º 2, alínea c), do artigo 78.º do CCP, deveria ter-se procedido ao envio de um anúncio de adjudicação ao Serviço de Publicações Oficiais da União Europeia. Sobre esta matéria a CCDRC informou que apenas foi efetuada a publicitação de âmbito nacional, não tendo, por lapso, providenciado pela publicação do referido anúncio no Jornal Oficial da União Europeia.

152. Observou-se que, em regra, não foram explicitados nas próprias decisões os fundamentos para a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta. A CCDRC informou, a pedido do Tribunal, que, na seleção das empresas convidadas para os procedimentos foram consideradas as que demonstravam capacidade organizacional e técnica e disponibilidade para a execução das obras num espaço de tempo adequado face à tragédia ocorrida, tendo-se atendido ao respetivo histórico, alvará de construção detido, às consultas efetuadas ao mercado e às propostas das Câmaras Municipais envolvidas<sup>4</sup>. Nos processos submetidos a fiscalização prévia informou também que, em vários casos, teve muita dificuldade em encontrar empresas dispostas a apresentar propostas.

#### 4.6.1.2.1 Habitações excluídas das empreitadas a cargo da CCDRC

153. No âmbito do desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, e apesar de os respetivos processos não constarem da amostra selecionada, em junho de 2020 tomou-se conhecimento de que a CCDRC havia retirado 78 habitações das empreitadas já em execução. Apurou-se que foram excluídas habitações em 12 das 20 empreitadas adjudicadas pela CCDRC, conforme quadro seguinte.

---

<sup>1</sup> PRO\_2018-104569.

<sup>2</sup> PRO\_2018\_104574.

<sup>3</sup> Em 2018, o valor era 144.000,00 € (cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 474.º do CCP, conjugado com o Regulamento Delegado (EU) 2017/2365, de 18 de dezembro de 2017).

<sup>4</sup> Cfr. informação prestada pela CCDRC.

**Quadro 9 – Habitações retiradas das empreitadas adjudicadas pela CCDRC – PARHP**

Empreitada	Habitações		
	Adjudicadas	Retiradas	%
Arganil	27	2	7,4%
Carregal do Sal	5	0	
Cóis	9	1	11,1%
Gouveia	4	0	
Seia	20	4	20,0%
Nelas	3	0	
Lousã	3	0	
Mangualde	2	0	
Mira / Vagos	11	0	
Oleiros	15	2	13,3%
Oliveira de Frades	5	0	
Oliveira do Hospital	50	6	12,0%
Pampilhosa da Serra	19	7	36,8%
Santa Comba Dão	40	8	20,0%
Vouzela	23	3	13,0%
São Pedro do Sul	2	0	
São Pedro do Sul II	2	0	
Sertã	11	5	45,5%
Tábua	21	5	23,8%
Mortágua	3	0	
Penacova	22	1	4,5%
Tondela	94	29	30,9%
Vila Nova de Poiares	6	3	50,0%
Viseu	1	0	
Vouzela II	12	2	16,7%
<b>Total</b>	<b>410</b>	<b>78</b>	<b>19,0%</b>

Fonte: Informação disponibilizada pela CCDRC.

154. Foi nas empreitadas de Vila Nova de Poiares (50%), Sertã (45,5%), Pampilhosa da Serra (36,8%) e Tondela (30,9%) que se registou um maior peso de habitações retiradas.

155. No âmbito da auditoria, foi solicitada informação sobre as razões que motivaram a retirada das referidas habitações, informação que foi posteriormente complementada com elementos mais recentes disponibilizados pela CCDRC<sup>1</sup>.

156.61 das 78 habitações retiradas envolviam custos diretos<sup>2</sup> já incorridos, refletindo os valores referentes a levantamento topográfico, projeto de execução, demolições, estaleiro, fiscalização e obra realizada. Apurou-se que:

- ◆ Em 10 habitações, a CCDRC havia considerado que as mesmas reuniam as condições de atribuição do apoio. No entanto<sup>3</sup>:
  - ◇ Em 1 o requerente recusou o apoio em espécie;
  - ◇ 3 apresentaram declaração de desistência, sendo que 2 tinham seguro;
  - ◇ 1 correspondia a habitação ilegal que foi objeto de denúncia e encaminhada para o Ministério Público (MP);
  - ◇ 5 correspondem a situações de habitação não permanente (duas objeto de denúncia, uma delas não encaminhada para o MP), três das situações dizem respeito a residência

<sup>1</sup> Em maio de 2021.

<sup>2</sup> Nas demais 17 não foram identificados custos diretos pela CCDRC.

<sup>3</sup> Cfr. quadro 25, Anexo V.

em lares, sendo que uma, objeto de denúncia, foi encaminhada pela CCDRC para o MP, tendo sido instaurado procedimento criminal;

157. Em 23 habitações, a CCDRC havia considerado que as mesmas estavam condicionadas à apresentação de documentos para poder beneficiar de apoio. No entanto<sup>1</sup>:

- ◇ 3 correspondem a desistências, duas delas por terem seguro;
- ◇ 1 transitou para apoio em dinheiro, encontrando-se em execução;
- ◇ 1 corresponde a habitação ilegal;
- ◇ 18 correspondem a habitações não permanentes:
  - 5 delas com residência em lares, tendo duas sido objeto de denúncia (uma em obra), mas nenhuma delas encaminhada para o MP. Numa destas situações a habitação ficou concluída, não tendo sido entregue, embora se tivesse verificado a tentativa de tal. Foi solicitada pela CCDRC a devolução voluntária, a qual não ocorreu, tendo sido emitida a respetiva certidão de dívida, em 04-06-2021, correspondente ao valor total dos custos incorridos (153 778,50 €)<sup>2</sup>.
  - Relativamente a 13, quatro foram objeto de denúncia, tendo uma sido encaminhada para o MP, com dedução de acusação, tendo sido também deduzido pedido de indemnização cível no valor de 57 743,45 € (por erro da CCDRC o pedido não foi efetuado pela totalidade dos custos, sendo 74 139,64 € o montante correto)<sup>3</sup>; e outra correu termos diretamente no MP, tendo sido arquivada, referindo-se no respetivo despacho o seguinte<sup>4</sup>:

*“Haveria ainda que questionar se, da parte da requerente do apoio, houve alguma intenção de causar erro ou engano na entidade avaliadora, por forma a obter um proveito ilegítimo - o que poderia configurar a eventual prática de crime de burla, p. e p. pelos art.ºs 217.º e 218.º do C.P., este último atento o valor do apoio solicitado”,*

tendo-se concluído que:

*“(…) está afastada a indiciação da intenção de enganar, na medida em que a mesma é pessoa de avançada idade, que delegou nos familiares, nomeadamente, na neta, as iniciativas relativas ao pedido formulado e o preenchimento dos formulários, que assinou.*

*Por outro lado, por parte da requerente (...) não se demonstra tal intenção na medida que, não obstante o formulário refira, em pré-preenchimento, a “habitação permanente”, também é certo que a mesma preencheu um campo próprio para “aspetos relevantes” indicando, embora em termos que resultaram equívocos e levaram a errada interpretação, que a sua avó estava a morar com os filhos, tendo intenção de voltar a morar na sua casa quando possível (...).”*

Em 28 habitações a CCDR havia considerado que as mesmas não estavam em condições para beneficiar de apoio, salientando-se que<sup>5</sup>:

- ◇ 6 apresentaram declaração de desistência;
- ◇ 4 transitaram para apoio em dinheiro, sendo que duas estão concluídas, uma encontra-se em execução e relativamente a outra o requerente recusou o apoio em dinheiro proposto, encontrando-se em contencioso, podendo ainda ser concedido;
- ◇ 1 tratava-se de habitação ilegal;

<sup>1</sup> Cfr. quadro 26, Anexo V.

<sup>2</sup> ID: 1565.

<sup>3</sup> ID: 1089.

<sup>4</sup> ID: 1816, Proc. n.º 6431/18.2T9CDBR, Procuradoria da República da Comarca de Coimbra- DIAP – 3.ª Secção de Coimbra.

<sup>5</sup> Cfr. quadro 27, Anexo V.

- ◇ 2 correspondiam a situações cuja titularidade, propriedade ou compropriedade não ficou demonstrada;
- ◇ 15 correspondiam a situações de habitação não permanente, sendo que quatro foram objeto de denúncias<sup>1</sup>.

158. Sem considerar as 10 habitações em que os factos supervenientes terão desmentido as verificações, conclui-se que foram incluídas nos procedimentos de contratação das empreitadas 51 habitações categorizadas pela própria CCDRC como “condicionadas” ou “sem condições”, que se veio a confirmar não reunirem os requisitos de elegibilidade. A atitude de prosseguir, mesmo assim, com as empreitadas implicou custos diretos injustificados para o erário público.

159. Importa também referir que no conjunto das habitações acima elencadas estão incluídas 5 habitações que transitaram para apoio em dinheiro, apesar de a sua reabilitação ter já custos identificados pela CCDRC, questionando-se por que razões, nessas circunstâncias, foi aceite a transferência.

160. Conforme se evidencia no quadro seguinte, a redução do número de habitações por empreitada implicou custos diretos injustificados incorridos pela CCDRC, no valor total de cerca de 1,2 M€.

**Quadro 10 – Total dos custos diretos com a retirada de habitações**

Categorização das habitações	Habitações		
	N.º	Custos diretos (€)	%
1. Em condições	10	175 583,96	15,2
2. Condicionadas	23	646 053,55	56,0
3. Sem condições	28	331 992,65	28,8
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>1 153 630,16</b>	<b>100%</b>

Fonte: CCDRC.

161. À data de 4 de junho de 2021, no âmbito das habitações retiradas, a CCDRC diligenciou pela restituição de 2 apoios indevidamente recebidos, no valor total de 211 521,95€<sup>2</sup>, valor este subavaliado, por num caso (ID 1089) o pedido não cobrir a totalidade dos custos diretos, conforme referido no parágrafo 148.

162. Para além dos custos diretos, existem também custos indiretos resultantes da supressão de trabalhos das empreitadas, cujo apuramento efetuado é de 672 073,96€, respeitante principalmente às indemnizações pagas aos empreiteiros<sup>3</sup>. Refira-se que o empreiteiro tem direito a uma indemnização correspondente a 10% do valor da diferença resultante da supressão dos trabalhos verificada, quando os trabalhos executados tenham um valor inferior em mais de 20% ao preço contratual<sup>4</sup>.

163. Só após a inclusão das habitações nos procedimentos de empreitada, cuja adjudicação ocorreu entre março e julho de 2018, a então Presidente da CCDRC, determinou, em agosto, através do Despacho n.º 2A o indeferimento de todos os pedidos de apoio relativamente às seguintes situações:

<sup>1</sup> O ID 2511 foi objeto de 2 denúncias.

<sup>2</sup> ID 1089 e ID 1565 (condicionadas).

<sup>3</sup> De acordo com o informado pela CCDRC, o valor das indemnizações foi distribuído proporcionalmente entre as habitações envolvidas.

<sup>4</sup> Cfr. artigo 381.º do CCP.

2. (...) que venham com declaração do Senhor Presidente da Câmara que não permita concluir de forma clara e inequívoca que se trata de uma habitação danificada pelos incêndios de outubro de 2017 e cujos proprietários a habitavam de forma permanente;
3. (...) nas situações em que os donos das habitações danificadas nos incêndios de outubro de 2017 já viviam em lares antes do incêndio. Mesmo que as pessoas em causa visitem as habitações, nestas circunstâncias as mesmas não constituem Habitação Permanente.
4. (...) em que os agregados familiares, apesar de apresentarem domicílio fiscal ou, na falta de domicílio fiscal, apresentarem consumos de água ou luz elevados, tenham uma história de vida que comprova que a habitação em causa não é a sua residência permanente.
5. (...) em que a propriedade das habitações não esteja regularizada, considerando o tempo que já decorreu desde os incêndios de outubro de 2017. Motivos excecionais que justifiquem a não regularização serão avaliados pela Presidente.
6. (...) em que a legalidade urbanística não esteja atestada de forma clara e inequívoca pela respetiva câmara municipal, considerando o tempo que já decorreu desde os incêndios de outubro de 2018”.

164. Apesar do referido despacho de agosto de 2018, a CCDRC só proferiu a maioria das decisões de retirada das empreitadas a partir do final de outubro de 2018.
165. Relativamente às situações denunciadas, observa-se que a CCDRC não encaminhou a totalidade das mesmas para o MP, nomeadamente quando se tratou de situações em que os requerentes se encontravam institucionalizados, não habitavam de forma permanente nas habitações e as edificações eram ilegais, indiciando uma avaliação prévia, por parte daquela entidade, sobre se tinha havido intenção de causar erro ou engano por parte dos potenciais beneficiários.
166. Ao integrar no *PARHP* candidaturas sem observância da totalidade das condições exigidas, a CCDRC fez incorrer o erário público em custos que não deveriam ter ocorrido. Estas candidaturas deveriam ter sido objeto de verificações/confirmações da sua elegibilidade, antes de serem integradas nas empreitadas.
167. Considerando que a retirada das habitações decorre de situações irregulares e/ou de omissão e, eventualmente, de prestação de falsas declarações, previstas nos artigos 11.<sup>o1</sup> e 12.<sup>o2</sup> do Decreto-Lei n.º 142/2017, cabe à CCDRC reavaliar todos os processos em causa e promover os procedimentos adequados com vista ao ressarcimento dos danos provocados ao erário público, bem como proceder às demais diligências necessárias ao apuramento da eventual responsabilidade civil e ou criminal.
168. Se não o fizerem eficazmente, os responsáveis poderão incorrer em responsabilidade financeira, nos termos dos artigos 59.º, 60.º ou 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e respetivas alterações.
169. No exercício do contraditório, a Ministra da Coesão Territorial e a CCDRC pronunciaram-se de forma idêntica, mas apenas sobre a recomendação dirigida à CCDRC, no sentido de “*Proceder à reavaliação de todas as situações respeitantes às habitações consideradas não elegíveis e diligenciar ativamente pelo ressarcimento dos danos provocados ao erário público, bem como pelo eventual apuramento da responsabilidade civil e ou criminal*”.

---

<sup>1</sup> O n.º 2 do artigo 11.º refere que a prática, por ação ou omissão, de factos indiciadores de situações irregulares, designadamente a acumulação indevida de apoios, determina a suspensão imediata dos apoios atribuídos ao abrigo do *PARHP*, implicando a obrigação de comunicação dos mesmos às autoridades competentes para promover os procedimentos adequados à devolução das quantias recebidas indevidamente e ao apuramento de eventuais responsabilidades civis e ou criminais (cfr. n.º 3).

<sup>2</sup> O n.º 1 do artigo 12.º determina que o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio, determinam a suspensão dos pagamentos e a devolução das quantias indevidamente recebidas.



No contraditório é referido que nos casos em que a CCDRC considerou “(...) não terem existido nem falsas declarações, nem eventuais ilícitos por parte dos beneficiários (...), não haveria lugar à restituição dos apoios recebidos, com base no próprio diploma do PARHP, artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, e nos princípios da boa-fé, justiça e proporcionalidade”.

De acordo com o entendimento das entidades em questão, o n.º 1 do referido preceito legal “é (...) uma norma especial, estipulando inequivocamente que só há direito à devolução de quantias indevidamente recebidas com o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos ao abrigo do presente decreto-lei, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio (...)”, acrescentando que essa norma “(...) consagra uma disciplina diferente do direito comum relativamente à devolução de verbas”.

Salientaram, também, que “10. (...) Após a receção do pedido, as autarquias, também em formulário próprio, validavam a informação e propunham à CCDR Centro que concedesse o apoio (...)”.

*Deste modo, incluíram-se nas empreitadas as habitações que cumpriam formalmente os pressupostos dos apoios e que tinham por parte das respetivas câmaras municipais a declaração de se tratar de habitação permanente (...).*

*11. Com o início dos trabalhos das empreitadas, maioritariamente em Junho de 2018, foram feitas denúncias junto das equipas das empresas construtoras, dos gestores de obra da CCDR Centro, ou de forma anónima junto da CCDR Centro, de que algumas das habitações que a CCDR Centro estava a reconstruir pertenciam a pessoas que, de facto, não habitavam de forma permanente as habitações ardidas, apesar de no processo de pedido de apoio preencherem os requisitos formais de acesso aos apoios. Tratavam-se de situações de pessoas que residiam em lares, ou de situações de pessoas que, apesar de passarem temporadas longas nas casas ardidas, sobretudo nos meses do verão, habitavam a maior parte do ano noutras habitações, que não as ardidas (...).*

*13. (...) em agosto de 2018, estabilizou-se, por despacho n.º 2-A/2018, da Presidente da CCDR Centro, a interpretação segundo a qual o quadro legal do PARHP impossibilitava a atribuição de apoios a quem tinha o seu domicílio em lares ou a quem cumpria formalmente todos os requisitos, mas a sua história de vida apresentava outra verdade material.*

*14. Mas em agosto de 2018 já tinham sido abertos todos os procedimentos pré-contratuais de empreitadas, pelo que foram incluídas habitações nessas empreitadas sem atender às interpretações apenas consolidadas pelo despacho n.º 2-A/2018 da Presidente da CCDR Centro, e que decorreram do conhecimento concreto das histórias de vida das famílias em causa, conhecimento esse que não foi possível ter na altura da preparação dos procedimentos concursais (...).*

*15. O facto de preencherem os requisitos que constituíam os elementos exigidos pela legislação para se comprovar estar-se perante uma habitação permanente, levou as famílias em causa a solicitarem o apoio, pois estavam convencidas de terem direito ao mesmo, tendo-se verificado o mesmo raciocínio por parte dos presidentes de câmara que, nesses processos, atestaram estarmos perante situações de habitações permanentes.*

Foi ainda dada nota de que em algumas das desistências de pedido de apoio “(...) estavam em causa habitações em que os proprietários, posteriormente ao pedido de apoio, receberam seguros que cobriam a totalidade dos danos”.

170. O que vem alegado pela Ministra da Coesão Territorial e pela CCDRC tem natureza genérica e não está suficientemente demonstrado.
171. No essencial, alega-se que, na altura em que os apoios foram solicitados, os requerentes não prestaram falsas declarações nem praticaram atos ilícitos que tenham determinado decisões baseadas em factos erróneos, pelo que não lhes deve ser solicitada a devolução de verbas. Considera-se que os requerentes agiram com boa fé, não lhes sendo aplicável o disposto nas referidas normas, em particular o n.º 1 do artigo 12.º do Decreto Lei n.º 142/2017.
172. Mesmo admitindo que, em parte dos casos, possa estar em causa, não a intenção de prestar informações enganosas, mas antes a densificação posterior de conceitos por parte do decisor,

não está demonstrado que isso corresponda à totalidade das situações. Haveria também que verificar se não há lugar à aplicação do n.º 2 do artigo 11.º do mesmo Decreto-Lei, de outra norma legal sobre recebimentos indevidos ou a ressarcimento de natureza civil, tendo sempre presente que o Decreto-Lei n.º 142/2017 delimita os pressupostos dos apoios e a sua não verificação determina a respetiva ilicitude.

173. Por outro lado, o Tribunal de Contas apura responsabilidades por infrações financeiras praticadas por quem despenda ou aplique dinheiros e valores públicos em violação de regras e princípios, constatando-se a ilicitude dos apoios e uma atuação não cautelar por parte da CCDRC. Recorde-se que estão em causa despesas de mais de 1,8 M€ que não têm justificação ou correspondência em apoios públicos elegíveis, tendo sido, aliás, os próprios critérios e decisões da Presidente da CCDRC que classificaram esses apoios como não devidos.
174. Assim, a recomendação para que se apure detalhadamente para cada caso a sustentação e desencadeamento de pedido de devolução ou ressarcimento das verbas indevidamente despendidas visa também, por um lado, contextualizar rigorosamente cada situação e, por outro, delimitar o dano causado ao erário público para efeitos de eventual processo de responsabilização financeira. De facto, há várias tipologias de situações e circunstâncias concretas, incluindo a cumulação de apoios e a realização indevida de benfeitorias a expensas do erário público em bens de propriedade alheia.
175. A eventual não prossecução dessa recomendação abre caminho a uma maior responsabilização financeira do decisor e à necessidade de suscitar a reposição junto do responsável.
176. O presente processo não contém todos os detalhados elementos necessários ao apuramento da responsabilidade financeira. Nessa medida, entende-se adequado manter a recomendação de que a CCDRC reavalie todos os processos que provocaram danos ao erário público, com vista ao seu ressarcimento, dando à entidade a oportunidade para reponderar a sua atuação concreta e fixando um prazo para uma explicitação pormenorizada das circunstâncias de todos os casos.
177. Concomitantemente, considera-se de abrir um processo autónomo para apuramento das eventuais responsabilidades por infrações financeiras, do qual deverão fazer parte a verificação de todos os processos e as explicitações fornecidas.

#### **4.6.2** *Porta de Entrada*

178. No Porta de Entrada, como já se referiu, é da responsabilidade dos potenciais beneficiários a reconstrução, reabilitação e conservação das habitações, podendo o IHRU e o MM conceder apoio técnico para realização de obras, designadamente ao nível da apresentação de pedidos de licenciamento e elaboração de projetos.
179. Com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 81/2020 ao artigo 12.º do Decreto-Lei 29/2018, o município passou a poder ainda prestar apoio aos beneficiários, por sua iniciativa ou a pedido destes, sob a forma de participação, em parceria ou em representação dos mesmos, na promoção e contratação das soluções habitacionais, situação que não ocorreu no MM.

**4.7 Foram implementados controlos sobre a correta concretização dos apoios, embora a monitorização automatizada preconizada pela CCDRC tenha ficado prejudicada e no *Porta de Entrada* não tenham sido efetuadas verificações físicas.**

#### 4.7.1 *PARHP*

180. Os processos administrativos dos apoios concedidos por ambas as CCDR continuam, em geral, os documentos comprovativos da respetiva execução e incluíam os documentos respeitantes ao acompanhamento efetuado<sup>1</sup>.

181. Relativamente aos procedimentos de acompanhamento, as CCDR têm elaborado e apresentado aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das autarquias locais e do planeamento e infraestruturas relatórios de acompanhamento da aplicação do Programa, embora nem sempre com a periodicidade prevista no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 142/2017.

##### 4.7.1.1 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

182. Nos Protocolos de Cooperação e Colaboração Técnica<sup>2</sup> celebrados pela CCDRN com os municípios foi clausulado que àquela competia acompanhar a “*execução física e financeira dos trabalhos*”<sup>3</sup> e que aos municípios competia proceder ao acompanhamento e verificação da execução dos apoios, através da receção e validação dos documentos entregues pelos beneficiários e sua posterior remessa à CCDR<sup>4</sup>, cabendo-lhes:

- ◆ Nos apoios de valor inferior a 25 000 €, fiscalizar as obras de reconstrução, conferindo os respetivos documentos de despesa<sup>5</sup>;
- ◆ Nos apoios em espécie (empreitadas), de valor superior a 25 000 €, fiscalizar as obras de reconstrução bem como elaborar ou conferir os autos de medição dos trabalhos executados<sup>6</sup>.

183. Neste âmbito, os protocolos referem a criação de uma estrutura de acompanhamento e controlo da regularidade da concessão de apoios constituída por representantes da CCDRN, os dois técnicos afetos à gestão do *PARHP* e dois técnicos designados pelos respetivos municípios<sup>7</sup>.

184. Nos processos analisados verificou-se o seguinte:

- ◆ No que respeita às obras de valor inferior a 25 000 €, em Castelo de Paiva, foram realizadas visitas ao local por técnicos do município, para efeitos de validação de faturas, confirmando a realização das obras, através de registo fotográfico<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Formulários de verificação física e documental no local.

<sup>2</sup> A Portaria n.º 366/2017, na alínea e) do n.º 5 do artigo 5.º, estabeleceu que nos protocolos de colaboração a celebrar com os municípios para a atribuição dos apoios em dinheiro até 25 000 € devem ser definidos, entre outras matérias, os procedimentos para o acompanhamento e verificação do cumprimento da execução dos apoios, assim como da regularidade da sua concessão.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 2 da cláusula 6.ª dos protocolos.

<sup>4</sup> Cfr. alínea j) do n.º 1 da cláusula 6.ª dos protocolos.

<sup>5</sup> Cfr. alínea m) do n.º 1 da cláusula 6.ª dos protocolos.

<sup>6</sup> Cfr. alíneas k) e l) do n.º 1 da cláusula 6.ª dos protocolos.

<sup>7</sup> Cfr. cláusula 5.ª dos protocolos.

<sup>8</sup> Cfr. CPV-HAB\_064, CPV-HAB\_082, CPV\_Hab\_091, CPV\_Hab\_111, Hab\_116.

- ◆ Nos apoios em espécie, de valor superior a 25 000 €, em Arouca e em Castelo de Paiva, foi nomeado um gestor do contrato, competindo-lhe acompanhar permanentemente a respetiva execução e propor, na eventualidade de deteção de desvios ou outras anomalias, as medidas corretivas adequadas. A fiscalização estava a cargo de duas técnicas dos respetivos municípios, que procederam ao acompanhamento das obras e à validação dos autos de medição mensais.

185.A CCDRN elaborou dois “*Relatórios de Acompanhamento da Implementação do PARHP nos Municípios da Região Norte*”, um em março e outro em setembro de 2018.

#### 4.7.1.2 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

186.A CCDRC estabeleceu, também, nos protocolos celebrados com os municípios que competia a estes fiscalizar as obras objeto dos apoios concedidos em dinheiro e verificar a completa e correta execução das mesmas<sup>1</sup>.

187.Neste âmbito, a Presidente da CCDRC determinou nos termos dos Despachos n.º 2A/2018, anteriormente mencionado, e 3/2018, de 28 de agosto de 2018 (ou seja, vários meses volvidos sobre o início do processo e após o lançamento das empreitadas), um conjunto de procedimentos:

- ◆ **Verificação administrativa sistemática dos pedidos de apoio**, que abrange a conformidade dos documentos apresentados, do pedido de pagamento face ao apoio aprovado, bem como a validação dos pressupostos que estiveram na origem da atribuição do apoio;
- ◆ **Acompanhamento da evolução física e financeira dos apoios**, procurando apurar eventuais situações que estivessem a constituir problemas para os beneficiários ou para as equipas dos municípios e da CCDRC, determinando que qualquer indício que suscitasse dúvidas sobre a titularidade dos imóveis, o uso permanente da habitação ou a origem dos danos nas habitações deveria motivar uma verificação física no local;
- ◆ **Verificações físicas no local**, em articulação com o respetivo município, validando os pressupostos que estiveram na origem dos apoios - a origem dos danos nos incêndios de outubro de 2017, a titularidade dos imóveis, o seu uso habitacional e a execução (física e financeira) efetiva;
- ◆ **Contacto telefónico com os requerentes**, nas situações de famílias com apoios em dinheiro e sem pedidos de pagamento submetidos a fim de se apurar a existência de problemas ou outras situações, recomendando-se o registo no sistema dos contactos feitos, com as principais conclusões dos mesmos.

188.Da análise dos processos de pedidos de apoio em dinheiro que integram a amostra verificou-se que:

- ◆ Após validação dos pedidos de pagamento pelos municípios, a CCDRC procedeu à análise dos pedidos apresentados, verificando a conformidade formal dos documentos de despesa com os orçamentos entregues e aprovados, o cumprimento das obrigações legais no que respeita à situação perante a segurança social e a administração fiscal, bem como o cumprimento do prazo para apresentação de documentos de quitação, o grau de execução e conclusão das intervenções, comprovado pela apresentação de registos fotográficos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. cláusula 11.ª do protocolo.

<sup>2</sup> Em todos os processos analisados.

- ◆ A CCDRC procedeu à realização de ações de verificação física e documental, efetuando os seus técnicos visitas *in loco*, acompanhados por elementos dos municípios, procedendo-se à verificação das condições exigidas para o apoio e à avaliação da evolução da execução<sup>1</sup>.
189. De acordo com o referido no relatório de acompanhamento do *PARHP*, no início de setembro de 2018 foi efetuada a revisão de todos os apoios em dinheiro concedidos até 30 de junho desse ano e sem qualquer execução física e financeira, tendo nestes casos sido contactados os requerentes e realizada uma visita ao local para identificar as causas<sup>2</sup>.
190. Nas situações em que foram apresentadas denúncias, a CCDRC procedeu à verificação documental dos processos, com vista à revalidação dos pressupostos que estiveram na origem da atribuição do apoio, e nalgumas situações, para averiguar os factos, procedeu à inquirição dos denunciantes e dos beneficiários dos apoios e a verificações no local<sup>3</sup>.
191. Nos apoios em dinheiro e na sequência do estabelecido no Despacho n.º 3/2018, para além das ações referidas, foram realizadas por uma entidade externa contratada pela CCDRC 20 ações de controlo, com verificações no local<sup>4</sup>, nos concelhos de Arganil, Mortágua, Oliveira de Frades, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Sertã, Santa Comba Dão, Seia e Vouzela, tendo-se verificado nos processos analisados na auditoria que a entidade externa procedeu ao preenchimento de uma *checklist* e à elaboração de um relatório, traduzindo-se o controlo numa verificação de conformidade da execução física<sup>5</sup> e financeira, abrangendo a análise do processo de candidatura, bem como a apreciação dos procedimentos instituídos pelos municípios e pela CCDRC relativos à análise e decisão dos pedidos de apoio<sup>6</sup>.
192. No que respeita aos apoios em espécie, o acompanhamento da sua execução foi realizado pela CCDRC, através de 4 gestores de projeto, cada um responsável por um conjunto de empreitadas, em articulação com as empresas de fiscalização contratadas. Nos processos analisados, os trabalhos de reconstrução e reabilitação das habitações foram controlados pela fiscalização, através de visitas realizadas às várias habitações, de registos fotográficos com a evidência da evolução, tendo-se verificado ainda a troca de correspondência entre os diversos intervenientes na empreitada com o registo das ocorrências relativas à execução. Foram também elaborados pela fiscalização relatórios mensais e relatórios de fecho das obras executadas.
193. Nos 80 processos analisados, relativos a obras a cargo dos particulares, observou-se que a respetiva execução foi objeto de acompanhamento e controlo por parte dos municípios, constando dos processos, designadamente, registos fotográficos dando conta da sua evolução, autos de medição, bem como pedidos de pagamento validados pelos municípios.
194. Nos casos em que a CCDRC foi o dono da obra, esta procedeu à verificação da contratação dos seguros de riscos decorrentes de catástrofes, constatando-se nos processos analisados que no auto de entrega do imóvel é declarado que o beneficiário apresentou apólice do seguro do imóvel, que também consta dos processos analisados, assegurando coberturas adequadas de

---

<sup>1</sup> Cfr. ID: 1062, 1174, 1299, 1440, 1529, 1632, 1662, 1664, 1903, 3109, 3230, 3246, 3290.

<sup>2</sup> Cfr. *Relatório de Acompanhamento* do Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente, de 31 de outubro de 2019.

<sup>3</sup> Cfr. ID n.º 2000, 2004, 3121, 3234.

<sup>4</sup> Na amostra da região Centro foram verificados os processos com os ID: 1186, 2395, 1903, 1553, 2014 e 2066.

<sup>5</sup> Nos processos analisados existe evidência da verificação presencial da execução dos trabalhos, existindo registos fotográfico dos trabalhos executados.

<sup>6</sup> Cfr. ID: 1643, 1716, 1761, 1331, 1186, 2395, 1903, 1907, 3068, 3132, 1568, 2313, 2863, 1553, 1556, 2014, 2066, 3142 e 1216.

riscos decorrentes de catástrofes, considerando-se esta condição essencial para a entrega da habitação ser efetivada e o auto ser assinado.

195. Nas situações em que o beneficiário do apoio foi o dono da obra observou-se, relativamente a um conjunto de processos analisados, que ainda não tinham sido contratados os seguros. Conforme justificação da CCDRC, os processos não se encontravam concluídos em termos financeiros e estavam, ainda, em curso, por parte dos beneficiários, os procedimentos necessários ao registo/averbamento de alterações em termos de titularidade<sup>1</sup> e de inscrição matricial<sup>2</sup>. Regra geral, as companhias de seguro só celebram contratos perante a apresentação dos documentos atualizados, procedimentos estes que devido à situação de pandemia estavam a ser mais demorados.
196. Quanto ao apetrechamento das habitações, verificou-se que os beneficiários procederam à assinatura de declaração comprovativa da receção dos bens. Regista-se ainda que o município de Tondela<sup>3</sup> elaborou relatórios de verificação técnica dos bens adquiridos, tendo os apoios sido pagos em dinheiro, por reembolso da despesa apresentada.
197. No que respeita à recolha e ao tratamento dos dados físicos e financeiros e ao seu tratamento estatístico, a CCDRC concebeu como medidas preventivas de controlo os reportes e a monitorização automatizados, com base no registo dos projetos no sistema de informação. Sobre esta matéria verificou-se, no entanto, que a falta de inserção da informação na plataforma SIGE (Sistema de Informação de Gestão de Emergências), ao longo da execução do Programa, condicionou o seu tratamento automático e a monitorização, comprometendo a qualidade dos indicadores de acompanhamento e a possibilidade de introdução de medidas de correção de desvios.
198. A CCDRC aprovou, até 31 de março de 2021, cinco *Relatórios de Acompanhamento do PARHP*. Posteriormente em agosto de 2021, remeteu ao Tribunal de Contas, outros dois relatórios reportados a 31 de dezembro de 2020 e 25 de agosto de 2021, ambos aprovados em 27 de agosto de 2021.
199. A informação da IGF de 2019 confirma também algumas das observações referidas relativamente aos casos analisados na sua amostra: insuficiências de prova por colmatar ou colmatadas tardiamente nos processos (com risco de efetiva execução de despesa em processos que podem não vir a reunir todas as condições para beneficiar dos apoios), casos sem evidência de outra prova para além das declarações de pessoas da autarquia, falta de verificações *in loco* oportunas, falta de evidência da efetiva verificação física ou do resultado dessas diligências.

#### 4.7.2 *Porta de Entrada*

200. Ao IHRU cabe acompanhar a execução e assegurar a análise global do *Porta de Entrada* em cada ano. Nos termos do disposto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 29/2018, o IHRU apresentou ao membro do Governo responsável pela área da habitação, em 24 de outubro de 2019, o *Relatório de Avaliação da Aplicação do Porta de Entrada*, com propostas para assegurar a disponibilização dos apoios, em execução e programados. Em 7 de maio de 2021 encontrava-se em fase de conclusão o 2.º *Relatório de Avaliação Global do Programa Porta de Entrada*.
201. Nos termos do diploma que cria o *Porta de Entrada*, os beneficiários estão sujeitos ao acompanhamento e fiscalização, por parte da entidade gestora, do cumprimento das condições e dos deveres a que se vinculam para efeito de atribuição dos apoios ao abrigo do Programa,

---

<sup>1</sup> ID: 1097, 1143, 1172, 1187, 1231, 1469, 1554, 1840, 2195.

<sup>2</sup> ID: 1299, 1369, 1470, 2085, 2147, 2380, 3109, 3256, 3290, 3315, 3372/3192.

<sup>3</sup> Única situação abrangida na amostra.

devendo entregar todas as informações e documentação que sejam solicitadas para esse efeito, sob pena de suspensão da participação.

202. Num prazo máximo de 30 dias, e quando se verificarem alterações na composição ou nos rendimentos do agregado habitacional dos beneficiários ou em que estes tenham usufruído de outros apoios, devem os mesmos comunicar tal facto ao IHRU, competindo à entidade gestora reavaliar e adequar as condições do apoio à alteração verificada, se necessário com a colaboração do município, bem como dos serviços sociais competentes, se for o caso.
203. A participação ao arrendamento de habitação para residência permanente vigora por períodos de 12 meses, sendo anualmente atualizada em função da reavaliação efetuada para o efeito pelo IHRU, face ao rendimento médio mensal do beneficiário e do seu agregado habitacional.
204. Na concessão de apoios às obras de reabilitação e de reconstrução o acompanhamento é da competência do município<sup>1</sup>, devendo o beneficiário apresentar os autos de medição, as faturas e os recibos àquela entidade, que procederá à sua análise, bem como à realização de vistoria da obra e à elaboração do respetivo relatório e, por último, à elaboração e envio de relatório de conclusão da obra ao IHRU, que procederá ao respetivo desembolso<sup>2</sup>.
205. Na análise efetuada, embora condicionada pela baixa execução do *Porta de Entrada*, observou-se o seguinte:
- ◆ Os apoios ao alojamento temporário e ao arrendamento permanente foram objeto de reavaliação para aferição das condições e montantes dos apoios pelo IHRU;
  - ◆ O arrendamento foi comprovado através dos recibos de arrendamento, remetidos pelo MM ao IHRU;
  - ◆ Foi necessário salvaguardar um valor de rendimento disponível mínimo aos beneficiários dos apoios<sup>3</sup>;
  - ◆ No que respeita à reabilitação analisada que se encontra concluída, constam do respetivo processo os autos de medição, as faturas do empreiteiro e a troca de correspondência entre o MM e o IHRU. Não foram efetuadas verificações físicas.
  - ◆ No processo de aquisição concluído que foi analisado observou-se que no respetivo contrato celebrado entre o beneficiário e o IHRU consta o regime especial de alienação previsto no Programa, verificando-se que o correspondente ónus de inalienabilidade foi objeto de averbamento predial.
206. Relativamente ao apoio ao alojamento temporário, com duração de 6 meses, prorrogável até ao máximo de um ano, verificou-se que o tempo de duração do apoio não se coadunava com a solução definitiva de alojamento, tendo tal situação sido colmatada com a alteração do Programa, na sequência da qual foi requerida e aprovada a prorrogação do prazo de apoio temporário em relação a cinco processos e celebrados os correspondentes aditamentos aos contratos de participação<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. alínea d) da cláusula 7.º do protocolo.

<sup>2</sup> Cfr. *workflow* elaborado pelo IHRU.

<sup>3</sup> Salvaguarda prevista no n.º 3 do artigo 184.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019), o qual refere que o disposto no n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho (cria o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação), na redação dada por aquele Decreto-Lei, é aplicável ao financiamento previsto do Porta de Entrada - a manutenção pelo agregado da parte do RMM igual ao IAS não pode ser comprometida.

<sup>4</sup> Cfr. decisão de prorrogação referente aos contratos 58516, 58517, 58521, 58555 e 58569. O MM, a 7 de maio de 2021, ainda não tinha apresentado o pedido de prorrogação relativo ao processo 58515.

#### 4.8 Somente a CCDRC antecipou riscos específicos na execução do *PARHP* e aplicou mecanismos para os reduzir, minimizando eventuais desvios éticos na execução dos apoios.

207. Em regra, a concessão de apoios públicos envolve riscos acrescidos de fraude e de corrupção, o que no caso de situação de emergência se acentua devido ao enfraquecimento dos controlos motivado pela urgência de atuação.
208. Sobretudo em processos em que há probabilidade de ocorrência de irregularidades, como é o caso, quer por parte de agentes de implementação dos apoios quer por parte de beneficiários, é importante, não só acautelar procedimentos de verificação, mas também facilitar mecanismos de denúncia em ambiente protegido. Veja-se, designadamente, o tipo de garantias previstas na diretiva aprovada pelo Parlamento Europeu sobre proteção de denunciante<sup>1</sup>. Devem, pelo menos, ser instituídos canais dedicados que permitam às pessoas que o queiram fazer reportar informação relevante.
209. Neste âmbito, destacam-se também as recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) sobre a necessidade de os dirigentes máximos de entidades gestoras de dinheiro, valores e património públicos adotarem *Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* (PPRCIC) e procederem à correspondente monitorização<sup>2</sup>.

##### 4.8.1 CCDR Norte (PARHP)

210. A CCDRN refere não ter identificado os riscos específicos no âmbito da gestão dos apoios do *PARHP*, tendo aplicado, contudo, as medidas constantes do PPRCIC relativamente à atribuição de apoios financeiros e à contratação pública.
211. Na Região Norte, a CCDRN reportou a receção de uma denúncia<sup>3</sup>, a qual foi remetida para o MP, aguardando decisão. Por seu lado, os municípios não reportaram qualquer situação.

##### 4.8.2 CCDR Centro (PARHP)

212. Na região Centro, a CCDRC identificou as atividades, riscos potenciais e respetivas medidas de controlo aplicáveis à gestão dos apoios do *PARHP*. Fê-lo relativamente a cada uma das atividades principais desses processos de gestão (levantamento de danos, submissão de candidaturas, análise e seleção de projetos, decisão, submissão de pedidos de pagamento, análise e validação de despesa, pagamento, verificações no local, monitorização e contratação dos apoios (contratação pública)), elencando os riscos específicos em cada uma dessas atividades (em grande parte de natureza ética) e respetivos controlos.
213. Esta entidade, por forma a minimizar o risco de duplicação de apoio nos casos em que as famílias tinham seguros do ramo “*incêndio e elementos da natureza*”, contactou a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e a Associação Portuguesa de Seguradores (APS).
214. Na sequência, a ASF solicitou a todas as companhias de seguros que enviassem àquela entidade a identificação das apólices de seguros, ramo habitação, contratualizadas à data do incêndio, dos beneficiários dos apoios do *PARHP*. A CCDRC informou em 8 de maio de 2020, que tinha rececionado informação que totalizava 371 956 registos, cuja análise, efetuada até maio de 2021,

<sup>1</sup> Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

<sup>2</sup> [https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes\\_cpc.html](https://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes_cpc.html)

<sup>3</sup> Pela Junta da União de Freguesias de Raiva, Pedorido e Paraíso de Castelo de Paiva, CPV\_Hab\_033.

não abrangia ainda a totalidade da informação recebida, pretendendo ainda solicitar informação às companhias de seguros, quanto aos proprietários não residentes nos imóveis apoiados.

215. De acordo com o informado pela CCDRC, a análise efetuada até maio de 2021 originou a solicitação de 37 pedidos de esclarecimento a beneficiários do *PARHP*. Foram respondidos 20, 16 dos quais considerados esclarecedores. Por outro lado, 3 esclarecimentos levaram a decisões de redução do valor do apoio aprovado, tendo 2 beneficiários<sup>1</sup> procedido à devolução dos montantes indevidamente recebidos, no valor de 14 495,22 €, não havendo lugar à devolução do apoio no outro caso<sup>2</sup>. Um outro esclarecimento levou a que fosse proposta a decisão de anulação de apoio, tendo sido notificada a beneficiária que prestou novos esclarecimentos que estavam a ser objeto de análise<sup>3</sup>.

216. A CCDRC criou, no respetivo sítio na *Internet*, em 14 de setembro de 2018<sup>4</sup>, um formulário eletrónico que permite o envio de denúncias sob anonimato relativamente a eventuais candidaturas fraudulentas a apoios para a reconstrução de casas nas zonas afetadas pelos incêndios<sup>5</sup>.

217. Em maio de 2020, no SIGE, foi criado um módulo onde constam, por processo de apoio, as denúncias recebidas, as solicitações externas (do Ministério Público, da Polícia Judiciária, da AT e de advogados), bem como notícias veiculadas na comunicação social.

218. Na CCDRC foram recebidas 35 denúncias, correspondentes a 30 apoios<sup>6</sup>, tendo 15 sido rececionadas através da plataforma eletrónica criada para o efeito, 11 por ofício ou mensagem de correio eletrónico, 8 através dos municípios e 1 através da IGF.

219. Após análise das denúncias, a CCDRC determinou:

- ◆ Que uma candidatura a um apoio<sup>7</sup> não era elegível por não respeitar a habitação permanente, tendo o procedimento, após falta de pronúncia do requerente em sede de audiência prévia, sido considerado deserto;
- ◆ O encaminhamento para o MP de uma candidatura<sup>8</sup>, tendo a mesma, após decisão de arquivamento do processo, sido apoiada;
- ◆ A manutenção de 19 apoios;
- ◆ A anulação de 9 apoios<sup>9</sup>, com um montante total de custos associados no valor de 403 293,72€<sup>10</sup>. Destes, 3 foram encaminhados para o MP, resultando o seguinte:
  - ◇ Um foi arquivado<sup>11</sup>, verificando-se que não será objeto de apoio, uma vez que a CCDRC mantém a decisão de anulação do respetivo apoio;

<sup>1</sup> ID 2248 (TND\_120) e 3282 (VZL\_064).

<sup>2</sup> Nos termos do descrito pela CCDRC, o valor a deduzir ao apoio correspondia ao apetrechamento que não foi solicitado pelo beneficiário – ID 1172 (OFR\_005).

<sup>3</sup> ID 3315 (CNT\_009), no valor de 812,87 €.

<sup>4</sup> Cfr. <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/desconfia-de-uma-fraude-nos-incendios-preencha-este-formulario>.

<sup>5</sup> Cfr. [Reerguer dos Incêndios](#).

<sup>6</sup> Três dizem respeito ao mesmo pedido de apoio, ID: 2154; duas ao ID: 1253; duas ao ID 1886; duas ao ID 2009.

<sup>7</sup> Tondela (ID 2137).

<sup>8</sup> Oliveira do Hospital (ID 1886).

<sup>9</sup> 1 na Sertã (ID 1089), 2 em Tábua (ID 1816, 1847), 5 em Tondela (ID 2151, 2220, 2221, 2483, 2523) e 1 em Oliveira do Hospital (ID 3100).

<sup>10</sup> Relativos a levantamento topográfico, estudos prévios, execução de projeto, empreitada, revisão de preços e fiscalização de obra.

<sup>11</sup> Oliveira do Hospital (ID 3100).

- ◇ Um foi objeto de procedimento criminal<sup>1</sup> pelo Departamento de Ação e Investigação Penal de Coimbra<sup>2</sup>;
- ◇ Um foi objeto de acusação pelo MP, em 27 de outubro de 2020<sup>3</sup>, com imputação ao arguido da prática dos crimes de burla qualificada e de falsificação de documento, tendo a CCDRC, deduzido, em dezembro de 2020, pedido de indemnização cível, no montante de 57 743 45 €<sup>4</sup>.

220. O Departamento de Ação e Investigação Penal de Coimbra, as Procuradorias da República da Comarca de Castelo Branco e de Viseu, a Diretoria da Polícia Judiciária e a AT têm solicitado a colaboração da CCDRC na prestação de informação relativa a 22 denúncias<sup>5</sup> que lhes foram diretamente apresentadas<sup>6</sup>. De entre essas denúncias, 5 foram também reportadas à CCDRC<sup>7</sup>.

221. De acordo com informação constante do SIGE, das 22 denúncias referidas, 9 foram objeto de arquivamento<sup>8</sup>, 1 foi objeto de acusação pelo MP<sup>9</sup> e relativamente às restantes (12)<sup>10</sup> a CCDRC não dispõe de informação sobre o estado do processo por parte da entidade competente. É de referir que a CCDRC relativamente a 3 denúncias procedeu a algumas diligências, nomeadamente: inquirição do beneficiário do apoio<sup>11</sup>; visita ao local e elaboração de um relatório de verificação física<sup>12</sup>; e solicitação à CM de Oliveira do Hospital, em fevereiro de 2020, de informação relativa à confirmação cadastral do prédio onde se inseria uma habitação<sup>13</sup>.

#### 4.8.3 Municípios (PARHP)

222. Dos 35 municípios envolvidos no *PARHP*, 27 têm publicitado na sua página eletrónica os PPRCIC. Contudo, somente 16 efetuaram a sua avaliação. Salienta-se que 24 municípios dispõem de Código de Ética e/ou Conduta.

223. Nenhum dos municípios abrangidos pelo *PARHP* instituiu mecanismos de efetivação de denúncias específicos para o Programa. Contudo, na região Centro vários municípios informaram ter rececionado denúncias, como é o caso de Gouveia, Oleiros, Oliveira de Frades, São Pedro do Sul, Tábua e Vouzela, que receberam uma, e Tondela que recebeu três. Todas as denúncias foram encaminhadas para a CCDRC, à exceção do município de Gouveia, em que a situação foi esclarecida e a obra concluída.

#### 4.8.4 IHRU / Município de Monchique (*Porta de Entrada*)

224. No âmbito do *Porta de Entrada* não foram identificados riscos específicos para a execução do Programa pelo IHRU que, no entanto, dispõe de PPRCIC, procedendo à sua monitorização, e ainda de Código de Ética. Já o MM não dispõe de qualquer um desses instrumentos.

---

<sup>1</sup> Tábua (ID 1847).

<sup>2</sup> Cfr. informação prestada em 9 de julho de 2021.

<sup>3</sup> Sertã (ID 1089).

<sup>4</sup> O valor calculado carece de correção, conforme referido no parágrafo 128.

<sup>5</sup> 14 do MP, 7 da Diretoria da Polícia Judiciária e 1 da AT - ID: 2535, 1886, 3222, 1862, 3336, 3121, 1434, 1438, 2072, 1090, 1089, 1483, 1480, 1485, 1490, 1849, 1816, 2160, 2452, 2511, 1305, 2259.

<sup>6</sup> Cfr. informação prestada pela CCDRC.

<sup>7</sup> ID 1089, 1305, 1816, 2511, 2259.

<sup>8</sup> ID 1305, 1434, 1438, 1816, 1849, 1886, 2511, 2535, 3222.

<sup>9</sup> ID 1089.

<sup>10</sup> ID 1090, 1480, 1483, 1485, 1490, 1862, 2072, 2160, 2259, 2459, 3121, 3336.

<sup>11</sup> ID 1089.

<sup>12</sup> ID 1862.

<sup>13</sup> ID 2009.

225.No âmbito do contraditório, o IHRU informou ter criado recentemente o Gabinete de Auditoria Interna. Por sua vez o MM informou que não tinha ainda sido possível proceder à elaboração do respetivo PPRCIC, mas que era seu objetivo fazê-lo o mais breve possível.

226.No que concerne ao Programa em apreço, quer o MM quer o IHRU referiram não ter rececionado quaisquer queixas, denúncias ou reclamações referentes a irregularidades na atribuição dos apoios, embora de acordo com a informação prestada, estas entidades não tenham criado canais para apresentação de denúncias.

#### 4.8.5 Síntese da análise dos elementos relevantes para a redução dos riscos de fraude e corrupção

227.No quadro seguinte sintetiza-se o que foi observado no decurso da auditoria sobre os vários elementos relevantes para a redução dos riscos de fraude e corrupção, comparando-o com a perceção tida pelos respondentes ao questionário em anexo<sup>1</sup>, sobre o conhecimento e aplicação dos valores e princípios éticos no processo de concessão de apoios à habitação, na sequência dos incêndios de 2017 e de 2018.

**Quadro 11 – Gestão de riscos éticos e controlos para prevenção de situações de fraude e corrupção**

Gestão de riscos éticos e prevenção de situações de fraude e corrupção			
	Observado	Perceção	Comentários
Foram identificados riscos e definidas medidas para a sua mitigação	P	(+/-)	A maioria das entidades envolvidas nos processos têm planos próprios de gestão de riscos de corrupção, com a sua identificação e as medidas de controlo dos mesmos, mas esses planos referem-se às suas atividades correntes. A CCDRC foi a única entidade que identificou as atividades, riscos potenciais e respetivas medidas de controlo aplicáveis à gestão dos apoios do PARHP. A perceção prevalecente é a de conhecimento de riscos associados a esta atividade específica.
Há clareza e consciência quanto aos valores e princípios de conduta aplicáveis, por parte de líderes e trabalhadores	-	(+)	A perceção prevalecente é a de conhecimento dos valores e princípios de conduta aplicáveis.
Há orientações sobre o que é eticamente inaceitável	N	(+/-)	Não se identificaram orientações específicas sobre os comportamentos esperados dos intervenientes, em ambos os Programas, à exceção das medidas preventivas de controlo identificadas pela CCDRC. Cerca de 82% dos respondentes referem que as pessoas envolvidas no trabalho de assistência às vítimas dos incêndios sabem o que é correto fazer e cerca de 62% sabe a quem se dirigir para pedir conselho.
Foram aplicados controlos adequados (avaliação objetiva de necessidades, definição de critérios e procedimentos, segregação de funções, colegialidade e verificações)	P	(+)	Verificou-se clareza de critérios, avaliação objetiva de necessidades, definição de procedimentos, segregação de funções (embora não em todos os casos) e a previsão de diferentes níveis de verificação. No entanto, os critérios e procedimentos nem sempre foram uniformes e as verificações nalguns casos foram tardias e noutros não incluíram sequer confirmações físicas.

<sup>1</sup> Cfr. Anexo VI.



Gestão de riscos éticos e prevenção de situações de fraude e corrupção		
Observado	Perceção	Comentários
Foram criados e utilizados mecanismos suficientes de controlo para assegurar a inexistência de conflitos de interesses (declarações, verificação das declarações, não-intervenção em processos relativos a interesses pessoais e pessoas próximas, composição diversificada dos órgãos e comités, segregação de funções, colegialidade, controlos e verificações)	P	(+)
Foram garantidos os deveres de imparcialidade	P	(+)
Os procedimentos definidos acautelaram eventuais pressões e favorecimentos relativamente a fornecedores de bens e serviços	P	(+/-)
Houve suficiente transparência e participação	P	(+/-)
Houve tolerância ou convivência com a prática de condutas eticamente censuráveis ou irregularidades	-	(+)
Foi criado e publicitado um mecanismo para a efetivação de denúncias	P	(+/-)
As denúncias foram analisadas e tratadas	S	(+)

<sup>1</sup> Na CCDRC, o documento relativo aos riscos e controlos inclui, para praticamente todos eles, a aplicação de declarações de impedimento. No entanto, a designação remete para a expectativa de que um interveniente declare um impedimento em que eventualmente esteja colocado e não para uma atuação proativa de solicitar a todos os intervenientes que declarem em cada processo que esse impedimento não se verifica. Não foi identificada nenhuma declaração dessa natureza nos processos analisados.

Gestão de riscos éticos e prevenção de situações de fraude e corrupção			
	Observado	Perceção	Comentários
As denúncias foram objeto de investigação e encaminhamento para as autoridades judiciais	S	(+)	A CCDRC remeteu para o MP os pedidos de apoio relativamente aos quais se suscitaram dúvidas de enquadramento no <i>PARHP</i> , o que aconteceu apenas em 4 dos 30 apoios denunciados.
Foi prestada informação suficiente sobre as situações denunciadas	S	(+)	A CCDRC prestou informação na sequência de solicitações decorrentes de denúncias apresentadas.

Legenda: S: Sim; N: Não P: Parcialmente; (+) Perceção positiva; (-) Perceção negativa.

Fonte: Elaborado no âmbito da auditoria.

228. Do exposto, conclui-se que estiveram presentes preocupações com os riscos éticos e controlos para prevenção de situações de fraude e corrupção na entidade gestora que concentrou maior número e volume de apoios (CCDRC), embora haja aspetos que poderiam ter sido melhorados, como uma mais completa e ativa gestão de potenciais conflitos de interesses, a produção de orientações éticas específicas, uma mais oportuna harmonização de critérios e realização de verificações físicas e uma adequada fundamentação da escolha dos fornecedores convidados. Nas restantes entidades envolvidas, não foram identificados mecanismos suficientes dessa natureza.

**4.9 A região Norte viu-se constrangida na celeridade da resposta por demoras na atribuição de recursos financeiros. Na região Centro o processo de reconstrução e reabilitação das habitações foi especialmente célere, mas sem prevenir os riscos de elevados apoios indevidos a recuperar. Na Região Sul o processo está significativamente atrasado.**

#### 4.9.1 *PARHP*

229. Nos incêndios de outubro de 2017, o rápido diagnóstico efetuado pelas CCDR, em articulação com os municípios, permitiu a célere criação e regulamentação de um Programa extraordinário de apoio focado na habitação.

230. No âmbito dos recursos humanos, a CCDRN salientou que a equipa afeta ao *PARHP* devia ter incluído mais elementos, nomeadamente na área jurídica, face às questões de contratação pública que se colocaram, e no apoio administrativo. Por outro lado, a desafetação de gestores da equipa do *PARHP* da CCDRC condicionou o processo de encerramento do Programa, o qual estava ainda a decorrer (cfr. ponto 4.10.1.2).

231. No que respeita aos recursos financeiros afetos à consecução do *PARHP*, é de notar a já referida diferença entre as regiões. A região Centro, com um número mais elevado de habitações atingidas, dispôs de recursos do OE mais cedo do que a região Norte, o que lhe permitiu a definição de uma estratégia de execução diferente. Na altura em que a CCDRC dava já início aos procedimentos para execução da generalidade das empreitadas de conceção e construção, a CCDRN, por não dispor de recursos financeiros, procedia à reverificação do levantamento efetuado. A CCDRN só pôde lançar os procedimentos para os projetos das empreitadas e os subsequentes procedimentos para execução das mesmas (os primeiros procedimentos de contratação para adjudicação de empreitadas iniciaram-se em 14 de maio de 2019) numa fase em que a CCDRC já tinha obtido os vistos aos contratos submetidos ao Tribunal de Contas e iniciado a respetiva execução.

232. O facto de a CCDRC ter avançado com os procedimentos para realização das empreitadas, mesmo incluindo candidaturas que não cumpriam a totalidade dos requisitos, evidencia um

comprometimento dos meios em prol dos resultados que se pretendiam alcançar de uma forma célere<sup>1</sup>. No entanto, esse risco veio a ter consequências negativas, uma vez que, em resultado de confirmações de que os requisitos não se verificavam, parte das habitações contratadas foram excluídas posteriormente dos apoios, representando um significativo custo acrescido para o erário público. O risco de incumprimento ou fraude não foi suficientemente medido nem mitigado, já que nem os próprios contratos de empreitada acautelaram eventuais reduções de objeto nem se consideraram as dificuldades para a recuperação dos custos com apoios em espécie, em especial por parte de destinatários eventualmente desprovidos de capacidade financeira. O facto é que, até agora, essa recuperação é mínima.

233. No que respeita aos valores de referência e tendo em conta os processos analisados, observou-se:

- ◆ Nas empreitadas a cargo das CCDR foram respeitados os referidos valores aquando das adjudicações efetuadas, mas somente com a análise das contas finais poderá ser aferido o custo real por m<sup>2</sup>.
- ◆ Relativamente aos valores de referência dos apoios destinados ao apetrechamento das habitações, estabelecidos em função da dimensão do agregado familiar, verificou-se que foram observados por ambas as CCDR.

234. No que concerne ao nível de qualidade das construções e à aplicação de materiais que possam prevenir a ocorrência de novos desastres, observa-se<sup>2</sup>:

- ◆ De acordo com a CCDRN, a qualidade observada nas habitações “(...) foi normalmente superior ao existente anteriormente (...) Os novos materiais aplicados e características das construções, foram na generalidade escolhidos com o objetivo de responderem com maior eficiência à ocorrência de novos desastres”.
- ◆ De acordo com a CCDRC, “As construções executadas no âmbito das empreitadas da CCDRC seguiram os padrões definidos nos respetivos Programas Preliminares dos Cadernos de Encargos, sendo de qualidade corrente e uniforme, empregando materiais e técnicas de construção que ajudam a prevenir novos desastres. De referir ainda que as Câmaras Municipais acompanharam a elaboração dos projetos e a definição das soluções construtivas adotadas. Nas obras a cargo das famílias, foram as mesmas sensibilizadas para a escolha de materiais e métodos construtivos resilientes a novos desastres naturais e, sempre que outras soluções eram propostas, foi solicitada a revisão das mesmas sob pena da não elegibilidade para participação, no todo ou em parte, das soluções construtivas propostas”.

235. O Programa, em março de 2021, tinha ainda necessidades por satisfazer:

- ◆ Região Norte: Numa habitação com apoio em espécie a obra foi suspensa, aguardando decisão judicial<sup>3</sup>;
- ◆ Região Centro: encontravam-se em curso 7 obras a cargo dos beneficiários.

#### 4.9.2 *Porta de Entrada*

236. Pela análise dos processos verificou-se que os valores de referência dos apoios disponibilizados foram aferidos pelo MM e posteriormente validados, no âmbito da análise das candidaturas, pelo IHRU, tendo os mesmos sido observados.

---

<sup>1</sup> A data definida para a concretização dos apoios em espécie (empreitadas) era 31 de dezembro de 2018.

<sup>2</sup> Cfr. informação disponibilizada pelas CCDR, em junho de 2020.

<sup>3</sup> Objeto de despacho de arquivamento do Ministério Público, em junho de 2021.

237. O Programa tem significativas necessidades por satisfazer relativamente às candidaturas propostas, tendo sido aprovadas, até 31 de março de 2021, 19 candidaturas das 29 apresentadas.

**4.10 No PARHP, em 31 de março de 2021, estava comprometido 84,2% do financiamento recebido e concluída a recuperação de cerca de 99,1% das habitações aprovadas. O Porta de Entrada tem uma fraca execução, devido a condicionantes ainda não completamente ultrapassadas.**

#### 4.10.1 PARHP

238. Apesar de no levantamento global constarem 1 816 habitações a recuperar, com uma estimativa de custos de 83 386 267,46 €, os apoios só abrangeram 891 habitações (49,1%), das quais 97 não constavam do levantamento inicial (todas elas na região Centro). No entanto, os montantes aprovados, a 31 de março de 2021, no valor de 61 829 932,36 €, representam cerca de 74,1% do valor inicialmente previsto.

239. Do total das 1 434 candidaturas apresentadas, 512 não foram aprovadas (35,7%), 20 na região Norte e 492 na região Centro. Os motivos para a não aceitação das candidaturas foram vários, mas a maioria – cerca de 45% – deveu-se a não serem habitação permanente (8 no Norte e 223 no Centro), seguido do facto de o candidato não ser proprietário do imóvel, com cerca de 31% (1 no Norte e 155 no Centro)<sup>1</sup>. Para além destes motivos, existiram, entre outras, razões de tutela de legalidade urbanística e danos não justificados, como se ilustra no gráfico seguinte.

**Gráfico 1 – Razões da não aprovação de apoios**



Fonte: CCDRN e CCDRC.

<sup>1</sup> No âmbito do contraditório, a Ministra da Coesão Territorial e a CCDRC atualizaram o número de candidaturas recusadas de 492 para 491, bem como os motivos de exclusão das mesmas, designadamente, quanto ao uso permanente, que passaram de 223 para 220, 14 delas relativas a institucionalização em lares.

240. Até 31 de março de 2021, foram aprovados 922 pedidos de apoio – 891 referentes à recuperação de habitações, 67 na região Norte e 824 na região Centro, apoios estes que incluem o apetrechamento de 34 e de 409 habitações, em cada região, respetivamente. Foram ainda apoiados 31 apetrechamentos de habitações arrendadas (5 na região Norte e 26 no Centro).

241. Os apoios aprovados distribuíram-se da seguinte forma:

**Quadro 12 – Apoios aprovados a 31 de março de 2021 – PARHP**

(em euros)

Tipologia de Apoios	Apoios aprovados no PARHP		Estrutura %
	N.º	Valor	
<b>Habitações reconstruídas e apetrechamento</b>			
a cargo da CCDR N (a)	11	1 118 963,09	2
a cargo da CCDR C (b)	332	49 433 094,10	98
<b>Subtotal a cargo CCDR</b>	<b>343</b>	<b>50 552 057,19</b>	<b>100</b>
a cargo de beneficiários Norte (c)	56	940 216,31	8
a cargo de beneficiários Centro (d)	492	10 263 683,16	92
<b>Subtotal a cargo de beneficiários</b>	<b>548</b>	<b>11 203 899,47</b>	<b>100</b>
Total Norte (a)+(c)=(e)	67	2 059 179,40	3
Total Centro (b)+(d)=(f)	824	59 696 777,26	97
<b>Total</b>	<b>891</b>	<b>61 755 956,66</b>	<b>100</b>
<b>Habitações só com apetrechamento</b>			
Norte (g)	5	11 530,65	16
Centro (h)	26	62 445,05	84
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>73 975,70</b>	<b>100</b>
<b>Habitações apoiadas por Região</b>			
Norte (e)+(g)	72	2 070 710,05	3
Centro (f)+(h)	850	59 759 222,31	97
<b>Total Global</b>	<b>922</b>	<b>61 829 932,36</b>	<b>100</b>

Fonte: CCDRN e CCDRC.

242. Em 31 de março de 2021, apesar de o Programa ainda não estar concluído, encontravam-se concluídos os apoios referentes a:

- ◆ apetrechamentos de habitações arrendadas, em ambas as CCDR;
- ◆ apoios em dinheiro da CCDRN;
- ◆ apoios em espécie da CCDRC.

243. A CCDRC despendeu ainda, através do seu orçamento de funcionamento, os valores de 136 987,56 € e de 5 904,00 €, referentes ao levantamento dos prejuízos nas habitações e à elaboração de cadernos de encargos para os concursos a efetuar para a recuperação de casas afetadas pelos incêndios.

244. Globalmente, estavam concluídas 883 das 891 habitações aprovadas, representando uma taxa de execução física de cerca de 99,1%. Na região Norte, das 67 aprovadas, estavam concluídas 66. Na região Centro, das 824 aprovadas, estavam concluídas 817 habitações, correspondendo a 99,2% (485 a cargo dos beneficiários e 332 da CCDRC), estando em curso 7, todas elas a cargo dos beneficiários.

245. Foram concedidos apoios em espécie, por ambas as CCDR, a habitações cujos beneficiários detinham seguros, no valor de 877,6 m€ (11 912,15 €, pela CCDRN, e 865 752,18 €, pela CCDRC,

relativos a 1 e 24 habitações, respetivamente), os quais não se encontram deduzidos no quadro 12, fixando-se os custos do Programa em 60 952 268,03 €, em março de 2021 (CCDRN: 2,1 M€ e CCDRC: 58,9 M€), correspondendo a 83% do financiamento recebido (73 407 994,80 €).

#### 4.10.1.1. Execução do PARHP na região Norte

246.A execução do PARHP na região Norte, a 31 de março de 2021, era a seguinte:

- ◆ Dos 67 apoios aprovados, somente um apoio em espécie (empreitada) não tinha execução, localizado no município de Castelo de Paiva. Na sequência de denúncia da junta de freguesia, a empreitada adjudicada foi suspensa antes do início das obras. Entretanto, a denúncia foi objeto de arquivamento pelo Ministério Público<sup>1</sup>, estando em curso as diligências para o prosseguimento da empreitada.
- ◆ Os apoios relativos ao apetrechamento ficaram concluídos em 30 de setembro de 2019 e as últimas habitações a cargo quer da CCDRN quer dos beneficiários ficaram concluídas em 22 de dezembro de 2020.

247.O quadro seguinte evidencia a execução do PARHP na região Norte:

**Quadro 13 – Execução do PARHP na região Norte a 31 de março de 2021**

(em euros)

Município	Obras em execução a cargo da CCDR		Obras concluídas				Total			
			N.º a cargo de		Custo de Reposição		N.º obras a cargo de		Custo de Reposição	
	N.º	Custo	Benef.	CCDR	Benef.	CCDR	Benef.	CCDR	Benef.	CCDR
Arouca			3	2	45 944,80	232 444,80	3	2	45 944,80	232 444,80
Boticas			1		4 942,00		1		4 942,00	
Castelo de Paiva	1	148 090,27	46	7	627 971,96	730 679,02	46	8	627 971,96	878 769,29
Monção			5	1	260 905,73	7 749,00	5	1	260 905,73	7 749,00
Vila Nova de Gaia			1		451,82		1		451,82	
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>148 090,27</b>	<b>56</b>	<b>10</b>	<b>940 216,31</b>	<b>970 872,82</b>	<b>56</b>	<b>11</b>	<b>940 216,31</b>	<b>1 118 963,09</b>
<b>Apoios ao apetrechamento a arrendatários - 5</b>									<b>11 530,65</b>	
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>148 090,27</b>	<b>66</b>		<b>1 911 089,13</b>		<b>72</b>		<b>2 070 710,05</b>	

Fonte: CCDRN.

#### 4.10.1.2. Execução do PARHP na região Centro

248.A 31 de março de 2021, a execução do PARHP na região Centro era a seguinte:

- ◆ Dos 824 apoios aprovados, 471 correspondiam a reconstruções parciais e 353 a reconstruções totais. A recuperação de 60% das habitações ficou a cargo dos beneficiários e as restantes a cargo da CCDRC. As reconstruções a cargo da CCDR estavam totalmente executadas e as que se encontravam a cargo dos beneficiários registavam 99% de execução.

249.O quadro seguinte evidencia a execução do PARHP na região Centro:

<sup>1</sup> Em 25 de junho de 2021.

**Quadro 14 – Execução do PARHP na região Centro a 31 de março de 2021**

(em euros)

Município	Obras em execução a cargo dos Beneficiários		Obras concluídas				Total			
	N.º	Custo de Reposição	N.º a cargo de		Custo de Reposição		Obras a cargo de		Custo de Reposição	
			Benef.	CCDR	Benef.	CCDR	Benef.	CCDR	Benef.	CCDR
Arganil			46	25	981 873,36	4 247 346,53	46	25	981 873,36	4 247 346,53
Aveiro			3		89 119,20	0,00	3		89 119,20	0,00
Cantanhede			2		3 459,29	0,00	2		3 459,29	0,00
Carregal do Sal			3	5	27 610,26	509 495,57	3	5	27 610,26	509 495,57
Góis	1	66 156,27	8	8	72 345,97	1 081 084,10	9	8	138 502,24	1 081 084,10
Gouveia			8	4	56 688,54	610 559,09	8	4	56 688,54	610 559,09
Lousã			1	3	12 731,79	321 599,14	1	3	12 731,79	321 599,14
Mangualde			4	2	22 285,33	342 636,88	4	2	22 285,33	342 636,88
Mira			17	9	315 542,81	1 435 005,21	17	9	315 542,81	1 435 005,21
Mortágua			21	3	252 297,22	492 542,89	21	3	252 297,22	492 542,89
Nelas			4	3	32 200,27	553 889,97	4	3	32 200,27	553 889,97
Oleiros	1	125 013,81	13	13	175 080,01	1 553 070,40	14	13	300 093,82	1 553 070,40
Oliveira de Frades			24	5	1 589 472,26	599 845,37	24	5	1 589 472,26	599 845,37
Oliveira do Hospital	2	221 650,67	76	44	1 502 521,43	6 482 501,87	78	44	1 724 172,10	6 482 501,87
Pampilhosa da Serra			57	12	534 371,10	1 920 826,96	57	12	534 371,10	1 920 826,96
Penacova	1	60 742,14	15	21	527 408,44	2 975 891,99	16	21	588 150,58	2 975 891,99
Pombal			2		81 030,13		2		81 030,13	
São Pedro do Sul			1	4	41 943,00	393 875,80	1	4	41 943,00	393 875,80
Santa Comba Dão			51	32	1 153 683,76	5 048 860,46	51	32	1 153 683,76	5 048 860,46
Seia			21	16	319 497,37	3 135 812,34	21	16	319 497,37	3 135 812,34
Sertão			5	6	58 932,49	674 613,01	5	6	58 932,49	674 613,01
Tábua	1	92 062,74	17	16	646 778,20	2 968 520,30	18	16	738 840,94	2 968 520,30
Tondela	1	17 189,00	56	65	752 078,09	9 498 875,66	57	65	769 267,09	9 498 875,66
Vagos			17	2	100 771,74	330 562,22	17	2	100 771,74	330 562,22
Vila Nova de Poiares			5	3	11 623,09	488 656,94	5	3	11 623,09	488 656,94
Viseu				1		94 801,38		1		94 801,38
Vouzela			8	30	319 523,38	3 672 220,02	8	30	319 523,38	3 672 220,02
<b>Subtotal</b>	<b>7</b>	<b>582 814,63</b>	<b>485</b>	<b>332</b>	<b>9 680 868,53</b>	<b>49 433 094,10</b>	<b>492</b>	<b>332</b>	<b>10 263 683,16</b>	<b>49 433 094,10</b>
<b>Apoios ao apetrechamento a arrendatários - 26</b>									<b>62 445,05</b>	
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>582 814,63</b>	<b>817</b>		<b>59 113 962,63</b>		<b>850</b>		<b>59 759 222,31</b>	

Fonte: CCDRC.

Nota: No âmbito do contraditório, a Ministra da Coesão Territorial e a CCDRC referiram que "(...) os apoios aprovados para a reconstrução de habitações permanentes, à data de 31 de dezembro de 2021, foram 849, distribuindo-se por 517 apoios em dinheiro [totalizando 10.315.832,26 €] e 332 apoios em espécie, perfazendo um custo de 59 761 391,97 €".

250. As 7 obras a cargo dos beneficiários que se encontravam em curso correspondiam a situações nas quais ocorreu demora na apresentação da documentação exigível ou alterações dos pedidos de apoio dos beneficiários, a condicionamentos a nível de licenciamento, bem como a execuções lentas para as quais a situação pandémica também contribuiu<sup>1</sup>. A CCDRC previa que as mesmas estivessem concluídas em junho de 2021.

251. Salienta-se que 2 das habitações em curso foram objeto de retirada das empreitadas da CCDRC, tendo transitado para a tipologia de apoio em dinheiro.

252. As últimas habitações (2) a cargo da CCDRC foram entregues em 13 de fevereiro<sup>2</sup> e em 12 de novembro de 2020<sup>3</sup>.

253. Sobre os condicionalismos respeitantes à execução do PARHP, a CCDRC salientou:

<sup>1</sup> Cfr. informação da CCDRC de 5 de junho de 2020 e de 11 de maio de 2021.

<sup>2</sup> ID 1470.

<sup>3</sup> ID 1099.

- ◆ A fragilidade emocional e psicológica e as situações traumáticas dos requerentes, verificando-se muitas vezes a incapacidade dos requerentes em compreender os procedimentos do PARHP também por “(...) iliteracia e idade muito avançada”;
- ◆ A dispersão territorial, a elevada quantidade de habitações afetadas e a dificuldade de acesso aos locais das habitações com a celeridade exigida;
- ◆ A multiplicidade de entidades e de intervenientes, o que aumentou a complexidade na gestão dos processos;
- ◆ Dificuldades no recrutamento de mão de obra pelas empresas de construção intervenientes, conduzindo a alguns atrasos na execução das empreitadas.

254. Conforme já referido, a CCDRC definiu, nos contratos, o prazo para a conclusão das empreitadas até 31 de dezembro de 2018. Observa-se, no entanto, que com exceção da empreitada relativa a São Pedro do Sul I, em todas as outras não foi cumprido o prazo contratual definido.

255. Em 31 de dezembro de 2018, o grau de conclusão das empreitadas a cargo da CCDRC era de 37%. Das 332 intervenções da responsabilidade da CCDRC, encontravam-se concluídas um total de 123 habitações, das quais 18 com reconstrução parcial e 105 com reconstrução total, conforme consta do quadro seguinte.

**Quadro 15 – Intervenções a cargo da CCDRC concluídas em 31 de dezembro de 2018**

Municípios/Empreitadas	N.º Intervenções previstas	Intervenções concluídas			
		Reconstrução parcial	Reconstrução total	Total	% Execução
Arganil	25		18	18	72,0
Carregal do Sal	5		2	2	40,0
Gois	8				
Gouveia	4		2	2	50,0
Lousã	3		2	2	66,7
Mangualde	2				
Mira	9	1		1	11,1
Mortágua	3		1	1	33,3
Nelas	3		2	2	66,7
Oleiros	13		7	7	53,8
Oliveira de Frades	5	1	1	2	40,0
Oliveira do Hospital	44		13	13	29,5
Pampilhosa da Serra	12				
Penacova	21	2	3	5	23,8
São Pedro do Sul I	2		2	2	100,0
São Pedro do Sul II	2		1	1	50,0
Santa Comba Dão	32		7	7	21,9
Seia	16		10	10	62,5
Sertã	6		2	2	33,3
Tábua	16		2	2	12,5
Tondela	65	11	20	31	47,7
Vagos	2				
Vila Nova de Poiares	3				
Viseu	1				
Vouzela I e II	30	3	10	13	43,3
<b>Total</b>	<b>332</b>	<b>18</b>	<b>105</b>	<b>123</b>	<b>37,0</b>

Fonte: CCDRC.

256. Na referida data, não tinham qualquer execução as intervenções a cargo da CCDRC nos concelhos de Góis, Mangualde, Pampilhosa da Serra, Vagos, Vila Nova de Poiares e Viseu, totalizando 28.

257. Com exceção da empreitada relativa a São Pedro do Sul I, nas restantes empreitadas as entidades executantes apresentaram pedidos de prorrogação do prazo com fundamento num conjunto de vicissitudes que foram aceites pela CCDRC:

- ◆ Demora na aprovação dos projetos pelas famílias e pelas CM, dificuldades nos contactos entre a entidade executante e os respetivos requerentes e na validação dos estudos prévios por parte dos proprietários, alguns deles estrangeiros, bem como pedidos de alteração dos projetos por parte dos requerentes ou por sugestão da CM, com o propósito de melhorar as condições de habitabilidade<sup>1</sup>;
- ◆ Falta de mão-de-obra e falta de resposta de alguns dos subempreiteiros contratados, que viriam a ser substituídos<sup>2</sup>;
- ◆ Atraso no fornecimento de alguns materiais, caixilharias, serralharias e carpintarias, bem como móveis de cozinha<sup>3</sup>.

258. As prorrogações de prazo foram concedidas pela CCDRC a título gracioso, tendo as mesmas como condição não acarretarem custos adicionais com a manutenção de estaleiros e de ser observado o novo prazo, sob pena de imposição das sanções contratualmente previstas.

259. Entre os meses de março de 2020 e fevereiro de 2021, foram aprovadas e assinadas pelos empreiteiros as contas finais de empreitadas (16), com exceção de quatro<sup>4</sup>.

260. No processo de encerramento das empreitadas verificou-se alguma morosidade devido a determinadas ocorrências, de que se destaca:

- ◆ Em 4 empreitadas foram apresentadas reclamações, 2 sobre a metodologia de medição dos trabalhos executados<sup>5</sup> e 2 sobre a revisão de preços<sup>6</sup>.
- ◆ Relativamente a uma empreitada<sup>7</sup>, foi apresentado em julho de 2020 e posteriormente reiterado em agosto de 2020, um pedido de reequilíbrio financeiro do contrato no valor de 716 279,00 €, considerando o empreiteiro que a prorrogação do prazo de execução da empreitada aprovada a título gracioso deveria ter sido a título legal. Estes pedidos foram objeto de indeferimento pela CCDRC, em agosto e setembro de 2020. Posteriormente, em dezembro de 2020, foi apresentada reclamação da conta final desta empreitada com fundamento em trabalhos executados e não pagos integralmente (17 536,00 €), revisão de preços (22 577,56 €) e reposição do reequilíbrio financeiro do contrato anteriormente referido, a qual foi objeto de despacho de indeferimento pela CCDRC, em janeiro de 2021.
- ◆ Relativamente a 5 empreitadas<sup>8</sup>, entre 20 de setembro de 2019 e 11 de setembro de 2020, foram apresentados pedidos de indemnização por redução do preço contratual, no valor total de 678 907,83 €. Neste âmbito, a CCDRC notificou os adjudicatários para que reequacionassem os pedidos efetuados. Verificou-se que 1 não respondeu à solicitação, 3 mantiveram o valor do pedido e 1 reduziu-o.

---

<sup>1</sup> Empreitadas de Arganil; Gouveia, Seia e Nelas; Lousã; Mangualde; Oliveira do Hospital; Vila Nova de Poiares; e Vouzela II.

<sup>2</sup> Empreitadas de Arganil; Carregal do Sal; Gouveia, Seia e Nelas; Mira e Vagos, Oliveira do Hospital; Tábua, Mortágua e Penacova; Tondela; e Viseu.

<sup>3</sup> Empreitadas de Arganil; Gouveia, Seia e Nelas; Oleiros; Pampilhosa da Serra; Santa Comba Dão e Vouzela; Sertã; Tábua, Mortágua e Penacova.

<sup>4</sup> Empreitadas de Pampilhosa da Serra; Santa Comba Dão, Vouzela I; Sertã; e Tábua, Mortágua, Penacova.

<sup>5</sup> Empreitadas de Santa Comba Dão, Vouzela I; e Tábua, Mortágua, Penacova.

<sup>6</sup> Empreitadas da Sertã; e Pampilhosa da Serra.

<sup>7</sup> Empreitada de Oliveira do Hospital.

<sup>8</sup> Empreitadas de Gouveia, Seia e Nelas; Sertã; Tondela; Vila Nova de Poiares; e Vouzela II.

**Quadro 16 – Pagamentos advenientes de revisão de preços e pedidos de indemnização - CCDRC**

(em euros - valores c/IVA)

Empreitadas	Revisão de preços		Indemnizações por redução do preço contratual		
	Considerado devido pela CCDRC	Pago	Requerido	Atribuído	Pago
Gouveia / Seia / Nelas	3 484,42	(*) 1 816,08	171 094,07	171 094,07	171 094,07
Mira / Vagos	975,25	975,25			
Papilhosa da Serra				72 470,53	
Santa Comba Dão / Vouzela I					
Sertã			44 533,22	44 533,22	
Tábua/Mortágua/Penacova	7 281,37	(*) 2 803,33			
Tondela	6 459,90	6 459,90	325 304,40	246 000,00	246 000,00
Vila Nova de Poiares			125 444,10	125 444,10	125 444,10
Vouzela II			12 532,04	12 532,04	12 532,04
<b>Total</b>	<b>18 200,94</b>	<b>12 054,56</b>	<b>678 907,83</b>	<b>672 073,96</b>	<b>555 070,21</b>

(\*) O empreiteiro não tinha apresentado, à data da prestação da informação pela CCDRC, todas as faturas para pagamento.

Fonte: CCDRC.

261. Até 31 de março de 2021, foram efetuados pagamentos no valor de 555 070,21 €, a título de indemnizações por redução do preço contratual, encontrando-se por pagar 117 003,75 €.

262. Até aquela data, foram pagos, no âmbito do Programa, cerca de 60,0 M€ – 1,8 M € pela CCDRN e 58,2 M€ pela CCDRC, conforme se evidencia no quadro seguinte, estando ainda pagamentos por realizar:

**Quadro 17 – Pagamentos em execução do PARHP até 31 de março de 2021**

(em euros)

Agrupamento	Execução Financeira		Total
	CCDRN	CCDRC	
02.02 – Aquisição de serviços	53 346,60	227 922,00	281 268,60
04.08 – Transferências – Famílias	889 028,99	10 201 848,07	11 090 877,06
07.01 – Aquisição de bens de capital – Investimentos	902 064,44	47 747 103,00	48 649 167,44
<b>Total</b>	<b>1 844 440,03</b>	<b>58 176 873,07</b>	<b>60 021 313,10</b>

Fonte: CCDRN e CCDRC.

263. A CCDRN informou que no decurso do ano de 2021 pagou, para além do valor mencionado no quadro supra, 8 644,87€, através das receitas próprias, uma vez que o pedido de utilização de saldos de gerência do PARHP ainda aguardava autorização da DGO, existindo ainda montantes a pagar em 2022<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. informação da CCDRC de 16-09-2021.

#### 4.10.2 *Porta de Entrada*

264. Conforme já se referiu, na sequência de atualizações ao protocolo celebrado entre o IHRU e o MM, o número de processos a ser objeto de apoio diminuiu de 52 para 33 famílias, tendo subjacente as seguintes razões<sup>1</sup>:

- ◆ O agregado familiar dispor de seguro;
- ◆ Falta de entrega de documentação e residência fora do país;
- ◆ Formalização de desistência junto do município;
- ◆ Propriedade da habitação ser de um familiar que reparou os danos;
- ◆ Falecimento do proprietário;
- ◆ Danos insignificantes;
- ◆ Possuir residência permanente noutra local.

265. Neste Programa houve necessidade de clarificar os critérios base para a concessão de empréstimos, de modo a que alguns apoios pudessem ser concretizados<sup>2</sup>.

266. No caso da reabilitação e da aquisição só foram disponibilizadas participações financeiras não reembolsáveis.

267. Até 31 de março de 2021, dos 33 pedidos de apoio previstos foram apresentadas 29 candidaturas, 19 delas aprovadas, representando uma taxa de aprovação de cerca de 65,5% do número previsto.

268. Os 19 apoios aprovados estavam contratualizados. Relativamente às restantes candidaturas (10), 9 aguardavam o envio de elementos e uma encontrava-se em fase de análise, como se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro 18 – Ponto de situação dos processos do *Porta de Entrada* em 31 de março de 2021**

(em unidades)

Solução Habitacional	Apoios previstos	Candidaturas	Aguardar elementos	Em análise	Aprovado	Contratados
Reabilitação	15	12	8	1	3	3
Arrendamento	8	7	0		7	7
Aquisição	3	3	1		2	2
<b>Subtotal</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
Arrendamento temporário	7	7	0		7	7
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>29</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>19</b>	<b>19</b>

Fonte: IHRU.

269. Foram concedidos 7 apoios ao arrendamento temporário, sendo que alguns agregados (6) que aguardavam apoio à reabilitação da sua habitação não beneficiaram deste tipo de apoio, por ter sido encontrada outra solução. De entre os arrendamentos temporários, um tinha como solução definitiva de alojamento a aquisição de habitação, e os restantes 6 a reabilitação das habitações onde residiam antes do incêndio.

270. Relativamente às reabilitações, observou-se o seguinte:

<sup>1</sup> Cfr. informação prestada pelo IHRU, em 26 de agosto de 2019.

<sup>2</sup> Cfr. Deliberação, do Conselho Diretivo do IHRU n.º 6/CD/2019, de 21 de junho, homologada pelo Secretário de Estado da Habitação.

- ◆ Uma reabilitação estava concluída, tendo terminado o apoio ao alojamento temporário de que o agregado estava a beneficiar.
- ◆ Duas reabilitações não tinham execução financeira. Relativamente a uma delas, o IHRU aguardava a validação pelo MM dos documentos de despesa remetidos.
- ◆ As restantes reabilitações continuavam a aguardar elementos, de entre os quais orçamentos. As respetivas candidaturas haviam sido remetidas ao IHRU pelo MM entre dezembro de 2018 e novembro de 2019, e nenhuma delas estava totalmente completa em 31 de março de 2021.

271. Dos 7 arrendamentos de alojamentos permanentes contratados, três foram aprovados mais tarde, devido ao seguinte:

- ◆ Processo 58557, aprovado em maio de 2019: foi necessário alterar a solução de reabilitação para arrendamento permanente por impossibilidade de comprovar a titularidade da habitação danificada;
- ◆ Processo 58588, aprovado em junho de 2019: demora na entrega da documentação para formalização da candidatura.
- ◆ Processo 58618, aprovado em julho de 2019: necessidade de dotar a habitação de condições de habitabilidade.

272. Em 31 de março de 2021, o valor contratado (619 982,08 €) representava apenas 26,5% da comparticipação prevista (2 339 263,00€), conforme se evidencia no quadro seguinte. Do valor contratado para reabilitação, apenas tinha sido pago cerca de 15%.

**Quadro 19 – Execução do *Porta de Entrada* a 31 de março de 2021**

(em euros)

Solução habitacional	Protocolo		Contratado		Valor disponibilizado	
	Compart.	Emprést.	Compart.	Emprést.	Compart.	Emprést.
Reabilitação	2 002 603,00	341 748,00	238 137,45		35 680,40	
Aquisição			231 625,03		231 625,03	
Arrendamento	220 260,00		99 370,60		46 041,38	
Subtotal (a)	2 222 863,00	341 748,00	569 133,08	0,00	313 346,81	0,00
Arrend. Temporário (b)	116 400,00	0,00	50 849,00		22 140,00	
<b>Total (a) + (b)</b>	<b>2 339 263,00</b>	<b>341 748,00</b>	<b>619 982,08</b>	<b>0,00</b>	<b>335 486,81</b>	<b>0,00</b>
<b>Total global</b>	<b>2 681 011,00</b>		<b>619 982,08</b>		<b>335 486,81</b>	

Fonte: IHRU.

273. Na sequência da alteração do Programa *Porta de Entrada*, a vigência do apoio foi prorrogada até 30 meses, em relação a 5 dos 6 processos de arrendamento temporário, não tendo sido solicitada a prorrogação do prazo do apoio, pelo MM, relativamente ao outro.

274. Sobre as dificuldades na execução do *Porta de Entrada* as entidades envolvidas assinalaram as seguintes condicionantes:

- ◆ O MM referiu:
  - ◇ Dificuldades na obtenção dos documentos necessários aos processos, uma vez que muitos agregados não os tinham devido ao incêndio;

- ◇ Existência de algumas iniquidades no cálculo da atribuição do apoio, mencionando o caso do “*agregado de uma pessoa com rendimento social de inserção (valor de 189,66 €) ter de contribuir com 47 € para o pagamento de renda no valor de 150 €*” – este processo veio a ser objeto de comparticipação total, tendo os valores sido objeto de acerto e pagamento em 31 de dezembro de 2019<sup>1</sup>.
- ◆ O IHRU, no Relatório de Avaliação Global do Programa *Porta de Entrada*, de outubro de 2019, apresentado à tutela, salientou:
  - ◇ Os baixos rendimentos e muitas vezes a idade avançada dos beneficiários, necessitando estes de apoios para suportar os encargos da habitação face às carências económicas acrescidas decorrentes do incêndio, de forma a não ser comprometida a satisfação de outras necessidades básicas;
  - ◇ Condicionantes de legalidade urbanística nos processos de reabilitação e dificuldades, por parte dos beneficiários, na contratação de projetos ou obtenção de orçamentos;
  - ◇ Conciliação da conclusão das obras de reabilitação com o *terminus* do prazo do alojamento temporário.
  - ◇ Inexistência de previsão de apoio para proprietários de habitações arrendadas ou cedidas.

275. Atentos os constrangimentos identificados, a alteração ao diploma que criou o *Porta de Entrada*, de outubro de 2020<sup>2</sup>, foi no sentido de colmatar as situações identificadas, destacando-se, com especial relevância para a aplicação do Programa no MM, o seguinte:

- ◆ O município poder prestar apoio aos beneficiários na promoção e contratação de soluções habitacionais;
- ◆ Por razões de interioridade ou conjuntura económica, poder ser apresentado um só orçamento, desde que o município declare existir dificuldade na sua obtenção;
- ◆ O alojamento temporário passou a ter a “duração adequada” ao acesso por parte dos beneficiários à solução permanente, desde que devidamente fundamentada, com o limite de 18 meses, prorrogável até ao máximo de 30 meses;
- ◆ Os proprietários das habitações arrendadas passaram a poder beneficiar dos apoios previstos no Programa.

## 4.11 Apenas a CCDRC deu cumprimento à obrigação legal de publicitação dos apoios concedidos.

### 4.11.1 PARHP

276. Relativamente aos apoios concedidos ao abrigo do *PARHP*, o artigo 14.º da Portaria n.º 366/2017 estabelece que os mesmos são publicitados no sítio das CCDR, sem prejuízo de outros requisitos ou publicitações que forem legalmente exigíveis. Por sua vez, o artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, estabelece a obrigação de publicidade e de reporte de informação sobre os apoios, incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de

<sup>1</sup> Cfr. resposta do IHRU de 23 de abril de 2020.

<sup>2</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 81/2020.

bens do património público, concedidos a favor de pessoas singulares ou coletivas dos setores privado, cooperativo e social, a título de subvenção pública<sup>1</sup>.

277. Ambas as CCDR criaram “espaços” nas suas páginas eletrónicas destinados a consolidar informação acerca do *PARHP* e assim poderem dar a conhecer publicamente os resultados do mesmo.

278. A CCDRN não procedeu à publicitação dos apoios concedidos no respetivo sítio. Contudo, verificou-se que os mesmos foram comunicados à IGF e divulgados por esta no seu sítio relativamente aos anos de 2019 e de 2020, embora identificando empresas construtoras e não os beneficiários efetivos dos apoios, não tendo, assim, sido dado cumprimento ao legalmente previsto.

279. A CCDRC criou a plataforma eletrónica denominada “*Reerguer dos Incêndios*”<sup>2</sup>, disponibilizando diversa informação, de que se destaca a criação do “*visualizador do PARHP*”<sup>3</sup> através do qual é possível, numa base georreferenciada, visualizar não só a área ardida, como também o local da habitação objeto de intervenção do Programa, com a seguinte informação:

- ◆ Município e freguesia;
- ◆ Estado da obra;
- ◆ Fotografias dos danos sofridos e do estado após intervenção

280. Na referida plataforma eletrónica consta ainda diversa informação, nomeadamente os apoios pagos por beneficiário.

#### 4.11.2 *Porta de Entrada*

281. Relativamente ao Programa *Porta de Entrada*, o IHRU disponibiliza na sua página eletrónica informação sobre o Programa, contendo uma apresentação do mesmo e um guia digital, mas não disponibiliza informação relativa aos apoios concedidos<sup>4</sup>.

282. O diploma que cria o *Porta de Entrada* prevê expressamente que no início de cada ano o IHRU deve publicitar no Portal da Habitação os apoios concedidos, sem prejuízo do cumprimento das demais condições de publicitação dos benefícios públicos legalmente estabelecidas<sup>5</sup>. Esta entidade referiu, no âmbito do contraditório, que não efetuou o reporte à IGF relativamente ao ano de 2020 “(...) em virtude de nenhum dos valores atribuídos (...) a beneficiários abrangidos terem atingido o limiar fixado na lei (...)”, e que “A publicitação dos apoios que são reportados à IGF, em que se incluem os concedidos no âmbito do programa *Porta de Entrada*, é igualmente assegurada pelo IHRU, I.P., no Portal da Habitação (...)”.

283. Apesar do referido pelo Instituto, atento o estabelecido no diploma que cria o *Porta de Entrada*, o IHRU deve publicitar, no início de cada ano, no Portal da Habitação, os apoios concedidos independentemente do valor e não apenas aqueles que devem ser publicitados no sítio da IGF, nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

---

<sup>1</sup> Caso os montantes em questão excedam o valor equivalente a uma anualização da retribuição mínima mensal garantida (artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 64/2013). De acordo com o artigo 4.º do citado diploma legal, a publicitação efetua-se através de listagem anual no sítio na Internet da entidade obrigada e da IGF, com indicação da entidade obrigada, do nome ou firma do beneficiário e do respetivo número de identificação fiscal ou número de pessoa coletiva, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal.

<sup>2</sup> Cfr. [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3085&Itemid=844](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=3085&Itemid=844).

<sup>3</sup> Disponível em [www.incendios.ccdrc.pt](http://www.incendios.ccdrc.pt).

<sup>4</sup> Cfr. <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/porta-de-entrada>.

<sup>5</sup> Cfr. artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 29/2018.

## 5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer.

## 6 DECISÃO

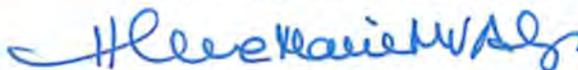
Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em Subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do ponto 1.3 do Relatório;
- c) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
  - i) Assembleia da República e, em particular, a sua Comissão de Orçamento e Finanças;
  - ii) Governo;
  - iii) Ministro das Infraestruturas e da Habitação;
  - iv) Ministra da Coesão Territorial;
  - v) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;
  - vi) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
  - vii) Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
  - viii) Município de Monchique.
- d) Determinar à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro que:
  - i) Remeta ao Tribunal, no prazo de 3 meses, o resultado da reavaliação das situações respeitantes às habitações consideradas não elegíveis, explicitando individualizadamente, para cada caso, a análise conduzida, o respetivo resultado e as diligências empreendidas;
  - ii) Preste trimestralmente informação sobre as diligências realizadas com vista ao ressarcimento dos danos provocados ao erário público.
- e) Remeter o Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março;
- f) Determinar que, no prazo de seis meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- g) Abrir um processo autónomo para apuramento de eventuais responsabilidades por infrações financeiras pelas despesas com apoios considerados inelegíveis;

- h) Publicar o Relatório na página da *Internet* do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias;
- i) Fixar os emolumentos em 1 716,40 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>1</sup> a pagar pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (572,14 €), Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (572,13 €) e Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (572,13 €).

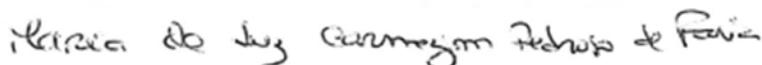
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 10 de fevereiro de 2022.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



(Mário António Mendes Serrano)



ANEXOS I A VII

## Anexo I Informação Metodológica

### a) Amostra dos apoios concedidos ao abrigo do Programa de Apoio à Recuperação de Habitação Permanente – PARHP

Da totalidade dos apoios aprovados a 31 de outubro de 2019 (929), foram subtraídos 63 processos da região Centro por terem sido verificados pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 20 – Universo dos apoios concedidos – PARHP

Apoios PARHP				
Região	Habitação	Habitação e apetrechamento	Apetrechamento	Total
Norte	43	27	8	78
Centro	587	238	26	851
Subtotal apoios aprovados (a)				929
Subtotal processos aprovados auditados pela IGF (b)				63
Universo da amostra [(a)-(b)]				866

Fonte: Dados fornecidos pelas CCDR em janeiro de 2020.

Para determinar a amostra, optou-se por considerar o modelo de garantia do Tribunal de Contas Europeu (TCE)<sup>1</sup>, tendo-se dividido o método de amostragem em duas fases. Assim, considerando que os controlos não foram testados na fase de planeamento da auditoria e admitindo um risco inerente não elevado, para um nível de confiança de 95%, entendeu-se necessário um tamanho mínimo de 125 registos. Contudo, e por se ter optado pelo método de amostragem em duas fases, o tamanho da amostra foi incrementado em 28%.

Para a tiragem da 1.ª amostra o universo foi estratificado, tendo sido utilizados os seguintes critérios:

Quadro 21 – Critérios de risco

Critérios de risco	N.º de apoios concedidos
<b>Verificação de situações que envolvem risco</b>	
Denúncias	27
Correspondência em diversas tipologias	5
Aquisição de nova habitação	4
<b>Altos Valores (com tipologia de apoios identificada)</b>	
Dinheiro	30
Espécie	5
<b>Altos Valores (com tipologia de apoios não identificada)</b>	
Dinheiro	7
Espécie	5
<b>Habitações ausentes do levantamento</b>	12
<b>Total</b>	<b>95</b>

<sup>1</sup> Cfr. *Manual de Auditoria Financeira e de Conformidade* (2012).

Na 2.<sup>a</sup> fase, dos 771 pedidos de apoio concedidos foi selecionada uma amostra aleatória com base nos seguintes critérios:

- ◆ Representatividade do município na amostra em função do seu peso no universo dos pedidos aprovados;
- ◆ Verificação mínima de um pedido de apoio por município afetado.

Da combinação das duas fases resultou uma amostra com 160 processos a serem objeto de verificação.

Tendo-se observado que 4 das denúncias entradas na CCDRC foram encaminhadas para o Ministério Público por alegadas irregularidades no processo de atribuição dos apoios, a análise destes casos incidu apenas sobre o modelo de controlo instituído e não sobre a correção dos apoios concretos.

Para verificação das regras de contratação pública, foi selecionada uma amostra de 13 contratos, de maior valor, celebrados pelas CCDR e não sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, 3 dos quais referentes a empreitadas de obras públicas e 10 a aquisições de serviços.

#### **b) Programa *Porta de Entrada***

De acordo com os dados do IHRU, relativamente ao ponto de situação da execução do Programa *Porta de Entrada*, à data de 31 de dezembro de 2019, dos 90 apoios previstos no protocolo celebrado com o município de Monchique, tinham sido aprovados 17.

Assim, neste âmbito, a análise incidu sobre a totalidade dos apoios aprovados àquela data, tendo sido analisados 7 para alojamento temporário, sendo que um destes beneficiários tinha também um apoio para a reabilitação da habitação, 7 para arrendamento permanente e 2 para aquisição de habitação.

## Anexo II Tipologia de apoios, modalidades e valores de referência

### Programa de Apoio à Recuperação de Habitação Permanente

#### Quadro 22 – Tipologia de apoios, modalidades e valores de referência – PARHP

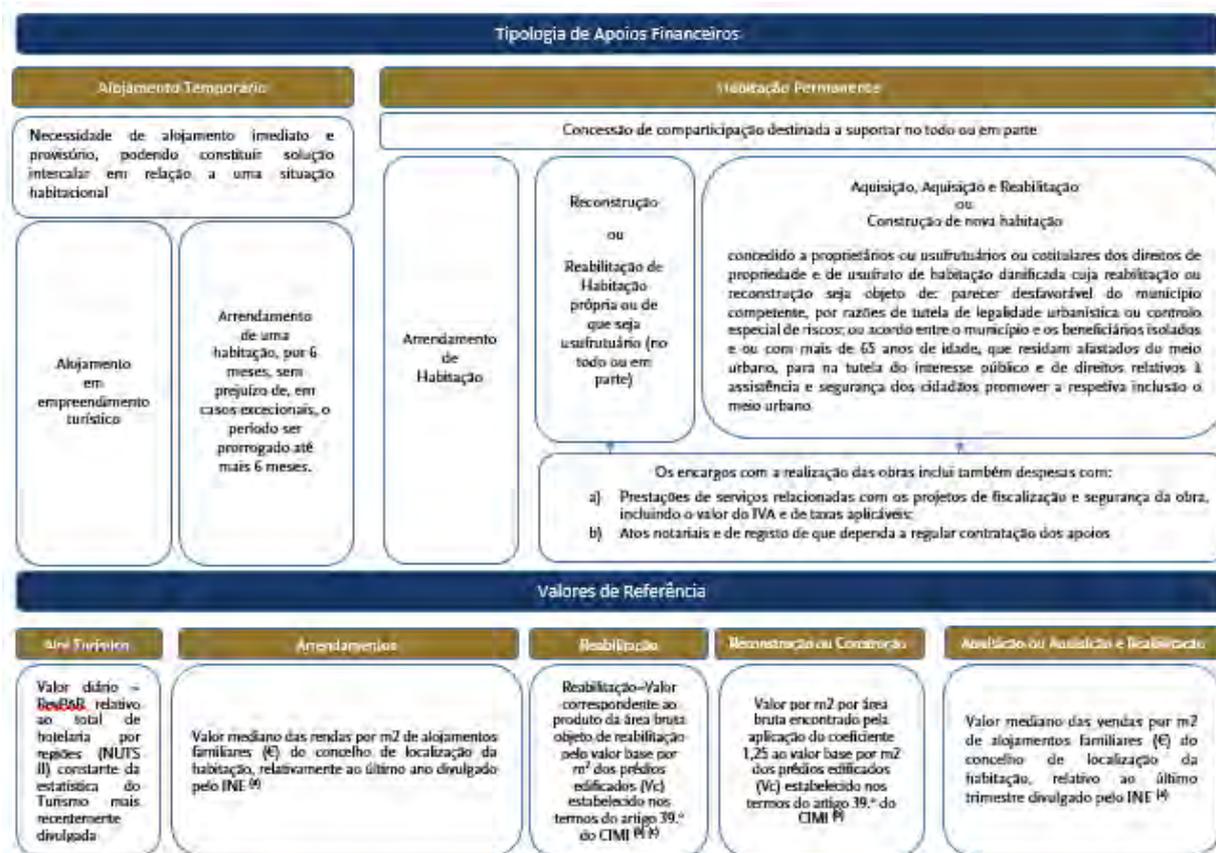
Tipologia de Apoio	Modalidade	Valores de Referência
Construção de nova habitação no mesmo concelho	Valores > 25.000€, concedidos em espécie ou, subsidiariamente, mediante requerimento fundamentado, em dinheiro.  < 25.000€ em dinheiro	Valor Construção e Reconstrução: 753,75€/m <sup>2</sup> ; Valor Conservação: 603,00€/m <sup>2</sup> [limites máximos podem ser aumentados até ¼ (demolição, contenção ou similares, para 942,19€ ou 753,75€, respetivamente)]
Reconstrução de habitação, total ou parcial		
Conservação de Habitação		
♦ Apoio inclui encargos com prestações de serviços relacionadas com o projeto, entre outras		
♦ Custo da obra para apoio abrange áreas que constituam parte integrante ou estejam afetas ao uso exclusivo da habitação e respetivos anexos		
Aquisição de nova habitação no mesmo concelho, no caso de ser inviável a reconstrução ou manutenção da habitação permanente no mesmo local		
Apetrechamento da Habitação	Em dinheiro ou em espécie	Valor ref. <sup>a</sup> /Agregado família: 2 527,92€ – Até 3 2 949,24€ – 4 a 5 3 370,56€ >= a 6 elementos

Fonte: Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro e Portaria n.º 683/2008, de 28 de julho.

Elaborado pela equipa.

## Programa *Porta de Entrada*

### Quadro 23 – Tipologia de apoios, modalidades e valores de referência – *Porta de Entrada*



- No caso de habitações situadas em concelhos não identificados na informação do INE, o limite máximo de referência para efeito de apoio à respetiva aquisição é o correspondente ao valor mediano da NUTS III ou, se esse não estiver disponível, das NUTS II.
- Os limites máximos de referência indicados são acrescidos dos montantes relativos às despesas referidas nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 29/2018 e, no caso de obras, podem ser aumentados até  $\frac{1}{4}$  do seu valor em casos excecionais devidamente fundamentados e aceites pelo IHRU, designadamente quando as obras devam ser precedidas de trabalhos prévios de demolição, contenção ou similares.
- Nos casos de reabilitação e de aquisição ou aquisição e reabilitação de habitações situadas em concelhos não identificados na informação do INE, a que se referem as alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 29/2018 o limite máximo de referência para efeito de apoio à respetiva aquisição é o correspondente ao valor mediano da NUTS III ou, se esse não estiver disponível, das NUTS II.

**Anexo III Empreitadas do PARHP, por região e municípios**
**Quadro 24 – Empreitadas do PARHP, por região e municípios**

Região		Empreitada	Entidade Adjudicatária	Valor Contratual (€)	Tipo de procedimento	Visto do Tribunal de Contas	
Norte	1	Castelo de Paiva	Lote 01-CPV_Hab_009	Nuno Santos & Daniel Gonçalves Construções, Lda.	73 842,37	Ajuste direto	12-12-2019
			Lote 02-CPV_Hab_018		67 213,61		
			Lote 03-CPV_Hab_021	Joaquim Fernando Martins Moreira, Unipessoal, Lda.	75 004,95		
			Lote 04-CPV_Hab_028		102 571,69		
			Lote 05-CPV_Hab_033	Nuno Santos & Daniel Gonçalves Construções, Lda.	114 843,37		
			Lote 06-CPV_Hab_036	Inversil Construção e Engenharia Civil, Lda.	73 627,98		
			Lote 07-CPV_Hab_037		63 191,34		
	Lote 10-CPV_Hab_038	114 083,94					
	2	Arouca	Lote 01-ARC_Hab_09	Construções Aguinaldo Teixeira e Fernandes, Lda.	124 637,70		n.a.
			Lote 02-ARC_Hab_15	Américo Gomes Construções Unipessoal, Lda.	54 871,50		
<b>Subtotal Norte (a)</b>				<b>863 888,45</b>			
Centro	1	Tondela	Oliveiras  VECONCEPT  FLOPONOR	9 588 731,01	Consulta prévia a três entidades	12-04-2018	
	2	Pampilhosa da Serra	Diamantino Jorge & Filho	1 958 872,50	Ajuste direto	31-08-2018	
	3	Góis	Civiberica	862 225,00	Ajuste direto	31-08-2018	
	4	Oleiros	Lourantunes	1 259 823,50	Ajuste direto	31-08-2018	
	5	Sertã	Diamantino Jorge & Filho	842 588,50	Ajuste direto	31-08-2018	
	6	Lousã	Obra Magna	290 751,50	Ajuste direto	n.a.	
	7	Santa Comba Dão e Vouzela I	Edivisa   Lucios	7 689 624,98	Consulta prévia a três entidades	16-05-2018	
	8	Vouzela II		369 942,75	Ajuste direto	05-09-2018	
	9	Arganil	Manteivias   Paviageméis	3 427 659,74	Consulta prévia a três entidades	09-05-2018	
	10	Tábua, Mortágua e Penacova	Edivisa   Lucios	5 745 081,79	Ajuste direto *	22-05-2018	
	11	Mira e Vagos	Embeiral	1 245 666,60	Ajuste direto **	24-05-2018	
				309 304,80			
	12	Gouveia, Seia e Nelas	ASF   Manteivias	4 490 478,82	Consulta prévia a três entidades	24-05-2018	
	13	São Pedro do Sul I	FAP	121 280,00	Ajuste direto	n.a.	
	14	São Pedro do Sul II	FAP	176 085,00	Ajuste direto	n.a.	
	15	Oliveira de Frades	Embeiral	459 299,67	Ajuste direto	25-07-2018	
	16	Viseu		71 494,50	Ajuste direto	n.a.	
	17	Vila Nova de Poiares	Civiberica	1 271 000,00	Ajuste direto	12-07-2018	
	18	Carregal do Sal	Embeiral	385 514,45	Ajuste direto	06-08-2018	
	19	Oliveira do Hospital	Gabriel Couto   Manteivias	5 900 058,00	Ajuste direto ***	24-07-2018	
20	Mangualde	Embeiral	267 259,44	Ajuste direto	n.a.		
<b>Subtotal Centro (b)</b>				<b>46 732 742,55</b>			
<b>Total</b>				<b>47 596 631,00</b>			

\* após consulta prévia a três entidades que apresentaram preço superior ao preço base do procedimento.

\*\* após consulta prévia a três entidades que não responderam ao convite.

\*\*\* após duas consultas prévias a três entidades que apresentaram preço superior ao preço base do procedimento, posteriormente fez-se nova consulta a três entidades que declinaram o convite por considerarem o preço demasiado baixo.

## Anexo IV Contratos de prestação de serviços

### Quadro 25 – Contratos de prestação de serviços – PARHP

Região	Objeto		Entidade Adjudicatária	Valor (€)	Tipo de procedimento		
Norte	1	Elaboração de projetos de construção/reconstrução das primeiras habitações danificadas pelos incêndios de 15 de outubro de 2017 nos concelhos de:	Arouca	Marlena Teixeira Cruz	5 750,00	Ajuste direto	
	2		Monção	Vítor Pinheiro	3 500,00		
	3		Castelo de Paiva - lote A	Juliana Ribeiro de Almeida	14 000,00	Consulta Prévia	
			Castelo de Paiva - lote B	Bruno Correia Mendes	10 500,00		
	4	Revisão de projeto	Castelo de Paiva - lote C	M <sup>a</sup> Emília Correia da Rocha	10 450,00	Ajuste direto	
<b>Subtotal Norte (a)</b>				<b>47 350,00</b>			
Centro	1	Inventariação de danos e prejuízos nas habitações e seus anexos:	Lote 1	TUU - Building Design Management, Lda.	11 000,00	Ajuste direto c/ consulta	
			Lote 2	GEOLAYER, Estudos do Território, Lda.	38 100,00		
			Lote 3	EDIVISA, Empresa de Construções, SA	62 272,00		
	2	Elaboração de cadernos de encargos para os concursos a efetuar para a recuperação das habitações afetadas pelos incêndios		Galbilec - Gestão e coordenação de projetos	5 904,00	Ajuste direto	
	3	Elaboração de projetos de construção/reconstrução das primeiras habitações danificadas pelos incêndios de 15 de outubro de 2017 nos concelhos de:	Góis, Lousã, Vila Nova de Poiares, Oleiros e Sertã	Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa	180 000,00	Ajuste direto	
			Pampilhosa da Serra		105 000,00	Ajuste direto	
	4	Fiscalização de obras de reconstrução	Mira, Vagos e Oliveira de Frades	Inline Engenharia, Lda	6 030,00	Ajuste direto	
	5		Oliveira do Hospital	VHM - Vítor Hugo Coordenação e Gestão de Projetos, SA	232 000,00	Ajuste direto c/ consulta	
	6		Mangualde	TUU - Building Design Management, Lda.	5 500,00	Ajuste direto	
	7		Mira e Vagos		53 238,08	Ajuste direto c/ consulta	
	8		Oliveira de Frades, Viseu, Carregal do Sal, São Pedro do Sul I e II	47 865,84	Ajuste direto c/ consulta		
	9		Vila Nova de Poiares	44 105,84	Ajuste direto c/ consulta		
	10		Gouveia, Seia e Nelas	MTD - Engenharia Lda.	173 950,00	Ajuste direto c/ consulta	
	11		Góis, Sertã, Lousã, Oleiros e Pampilhosa da Serra		108 000,00	Ajuste direto c/ consulta	
	12		Tábua, Mortágua e Penacova	MECH - Consultores, Arquiteturas e Engenharia, Lda.	216 837,50	Ajuste direto c/ consulta	
	13		Santa Comba Dão, Vouzela e Vouzela II	MC2E, Lda.	317 100,00	Ajuste direto c/ consulta	
	14		Arganil	RPR - Rui Prata Ribeiro, Lda.	109 031,00	Ajuste direto c/ consulta	
	15		Góis, Sertã, Lousã, Oleiros e Pampilhosa da Serra II		34 983,76	Ajuste direto	
	16		Tondela	Galbilec - Gestão e coordenação de projetos	371 549,24	Ajuste direto c/ consulta	
	17		Apoio jurídico dadas as novas competências no âmbito do PARHP		Alberto Teixeira & Associados Soc. Advogados RL	9 600,00	Ajuste direto
	18		Realização de ações de controlo com base em verificações no local e verificação de procedimentos de gestão do PARHP de acordo com os requisitos técnicos descritos no caderno de encargos que serviu de suporte ao procedimento		Luís Miguel Damas & Associados, SROC, Lda.	19 950,00	Ajuste direto
19	Serviços especializados dadas as novas competências atribuídas à CCDRC no âmbito do PARHP			Andreia Raquel Matias da Silva	15 000,00	Ajuste direto	
20			15 000,00		Ajuste direto		
21	Serviços especializados de arquitetura dadas as novas competências atribuídas à CCDRC no âmbito do PARHP, de acordo com os requisitos técnicos descritos no caderno de encargos que serviu de suporte ao procedimento		Cláudia Manuela Nunes Peres de Almeida	25 000,00	Ajuste direto		

Região	Objeto	Entidade Adjudicatária	Valor (€)	Tipo de procedimento
22	Serviços de consultadoria - trabalhos especializados de arquitetura no âmbito do PARHP		14 600,00	Ajuste direto
23	Trabalhos especializados (engenharia) no âmbito do PARHP		11 820,00	Ajuste direto
24	Serviços especializados de engenharia dadas as novas competências atribuídas à CCDRC no âmbito do PARHP, de acordo com os requisitos técnicos descritos no caderno de encargos que serviu de suporte ao procedimento	Fernando Jorge Roxo de Carvalho	25 000,00	Ajuste direto
25	Apoio jurídico no âmbito do PARHP	Ana Cristina Vasquez Braga da Cruz	24 999,00	Ajuste direto
26	Serviços especializados dadas as novas competências atribuídas à CCDRC no âmbito do PARHP	Ricardo José Pereira Peralta	4 800,00	Ajuste direto
<b>Subtotal Centro (b)</b>			<b>2 288 236,26</b>	
<b>Total Contratos de Prestação de Serviços (a) + (b)</b>			<b>2 335 586,26</b>	

Fonte: CCDRC.

## Anexo V Habitações retiradas das empreitadas a cargo da CCDRC

Quadro 26 – Candidaturas que reuniam condições iniciais de atribuição de apoios – PARHP (Centro)

	Município	ID	Motivo retirada empreitada	Custos diretos (€)	Observações
1	Vila Nova de Poiares	1305	Apoio que transitou para dinheiro	16 413,86	Requerente recusou o apoio proposto.
2	Oliveira do Hospital	3100	Habitação ilegal	17 864,49	Denúncia.
3	Tábua	1847	Habitação não permanente	98 944,18	Denúncia. Institucionalização em lar. Em contencioso / processo crime em curso.
4	Tondela	3173	Habitação não permanente	7 579,77	Denúncia anónima na CM. A CCDRC teve conhecimento em 11-9-18 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel
5	Oliveira do Hospital	3102	Habitação não permanente	5 716,21	Constatou-se durante a fase de elaboração do projeto a institucionalização em lar.
6	Tábua	1787	Desistência	3 868,12	Seguro.
7	Seia	1478	Desistência	12 315,81	Seguro.
8	Tábua	1810	Desistência	5 500,13	-
9	Seia	3158	Habitação não permanente	2 841,76	Constatou-se, durante a fase de elaboração do projeto, que a requerente não residia de forma permanente na edificação ardida.
10	Arganil	1704	Habitação não permanente	4 539,63	Constatou-se, durante a fase de elaboração do projeto, que o requerente estava institucionalizado em lar.
<b>Total</b>				<b>175 583,96</b>	

Fonte: CCDRC.

Quadro 27 – Candidaturas condicionadas à apresentação de documentos – PARHP (Centro)

	Município	ID	Motivo retirada empreitada	Custos diretos (€)	Observações
1	Tondela	2153	Desistência	6 832,46	Seguro.
2	Santa Comba Dão	2093	Desistência	51 362,50	Seguro.
3	Penacova	3054	Desistência	3 826,07	Declaração de desistência.
4	Góis	1111	Apoio que transitou para dinheiro	3 492,13	Em execução
5	Vila Nova de Poiares	1308	Habitação ilegal	667,63	Seguro.
6	Pampilhosa da Serra	1565	Habitação não permanente	153 778,50	Denúncia em obra, que ficou concluída. A habitação não foi entregue, registando-se a tentativa de entrega da mesma. Foi solicitada a devolução voluntária dos custos, a qual não ocorreu, tendo sido emitida certidão de dívida pela CCDRC, em 04-06-2021, correspondente ao valor total dos custos incorridos por aquela entidade
7	Sertã	1089	Habitação não permanente	74 139,64	Deduzido pedido de indemnização cível no valor de 57.743,45€

Município	ID	Motivo retirada empreitada	Custos diretos (€)	Observações
8 Sertã	1084	Habitação não permanente	1 936,54	Não residente à data dos incêndios.
9 Tábua	1816	Habitação não permanente	81 837,28	A CCDRC teve conhecimento em 13-11-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel
10 Tondela	2220	Habitação não permanente	27 220,92	Denúncia anónima na CM. A CCDRC teve conhecimento em 02-10-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel. Recurso hierárquico - diligências complementares
11 Tondela	2151	Habitação não permanente	36 012,78	A CCDRC teve conhecimento em 08-10-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel
12 Tondela	2221	Habitação não permanente	29 832,98	Denúncia na CM
13 Vila Nova de Poiares	1306	Habitação não permanente	12 318,22	Apesar de documento comprovativo do domicílio fiscal e consumos indicadores de uso, história de vida comprovou que não se tratava de habitação permanente
14 Santa Comba Dão	2121	Habitação não permanente	62 607,73	
15 Santa Comba Dão	3185	Habitação não permanente	32 858,64	
16 Santa Comba Dão	3186	Habitação não permanente	18 209,51	
17 Pampilhosa da Serra	2319	Habitação não permanente	3 690,00	Apesar de ter consumos indicadores de uso regular apresenta documento domicílio fiscal com morada diferente e a história de vida não permitiu confirmar uso permanente do imóvel
18 Pampilhosa da Serra	2321	Habitação não permanente	3 690,00	Apesar de ter consumos indicadores de uso regular apresenta documento domicílio fiscal com morada diferente e a história de vida não permitiu confirmar uso permanente do imóvel
19 Pampilhosa da Serra	2684	Habitação não permanente	3 690,00	Apesar de ter consumos indicadores de uso regular apresenta documento domicílio fiscal com morada diferente e a história de vida não permitiu confirmar uso permanente do imóvel
20 Pampilhosa da Serra	2741	Habitação não permanente	10 355,51	Apesar de ter consumos indicadores de uso regular apresenta documento domicílio fiscal com morada diferente e a história de vida não permitiu confirmar uso permanente do imóvel
21 Pampilhosa da Serra	2864	Habitação não permanente	4 262,38	Apesar de ter consumos indicadores de uso regular apresenta documento domicílio fiscal com morada diferente e a história de vida não permitiu confirmar uso permanente do imóvel
22 Pampilhosa da Serra	2891	Habitação não permanente	3 690,00	Apesar de apresentar faturas com indicadores de consumos regulares, o domicílio fiscal é numa morada diferente e a história de vida não confirma o uso permanente
23 Vouzela	1235	Habitação não permanente	19 742,13	
<b>Total</b>			<b>646 053,55</b>	

Fonte: CCDRC.

Quadro 28 – Candidaturas sem condições – PARHP (Centro)

	Município	ID	Motivo retirada empreitada	Custos diretos (€)	Observações
1	Tondela	2164	Desistência	4 726,20	Declaração de desistência.
2	Tondela	2165	Desistência	1 820,75	Declaração de desistência.
3	Tondela	2167	Desistência	4 648,71	Declaração de desistência.
4	Tondela	2179	Desistência	4 432,04	Declaração de desistência.
5	Tondela	2453	Desistência	10 989,82	Declaração de desistência.
6	Tondela	2489	Desistência	1 627,05	Declaração de desistência.
7	Tondela	2147	Apoio que transitou para dinheiro	7 941,57	Concluída - apoio em dinheiro.
8	Tondela	2195	Apoio que transitou para dinheiro	4 222,59	Seguro. Habitação concluída.
9	Tondela	2436	Apoio que transitou para dinheiro	9 652,00	Seguro. Habitação em execução.
10	Vouzela	1205	Requerente pretendeu transitar para apoio em dinheiro	5 069,08	Requerente recusou o apoio em dinheiro proposto. Encontra-se em contencioso.
11	Oliveira do Hospital	3115	Habitação ilegal	1 793,98	Constatou-se, durante a fase de projeto, que as edificações ardidas eram ilegais e não legalizáveis.
12	Santa Comba Dão	2039	Habitação cuja titularidade, propriedade ou compropriedade não ficou demonstrada	6 331,36	
13	Vouzela	1228	Habitação cuja titularidade, propriedade ou compropriedade não ficou demonstrada	2 644,64	
14	Tondela	2483	Habitação não permanente	14 372,98	Denúncia. A CCDRC teve conhecimento em 26-09-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel.
15	Tondela	2523	Habitação não permanente	23 068,47	Denúncia. Utilizada como arrumos agrícolas. A CCDRC teve conhecimento em 27-09-18 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel.
16	Tondela	2511	Habitação não permanente	8 568,57	Objeto de 2 denúncias, uma junto da Diretoria do Centro da Polícia Judiciária (Processo n.º 425/19.8BEVIS) e outra junto do Ministério Público (Processo n.º 512/19.2T9VIS), ambas objeto de arquivamento. De acordo com informação da CCDRC, o processo encontra-se em contencioso, tendo o requerente reclamado da decisão de anulação do apoio.
17	Vouzela	2259	Habitação não permanente	139 178,62	Denúncia junto do MP que solicitou colaboração à CCDRC. Em investigação. Obra não executada.
18	Tondela	2517	Habitação não permanente	2 623,77	Utilizada como arrumos agrícolas.
19	Santa Comba Dão	2070	Habitação não permanente	16 350,42	Não residente à data dos incêndios.
20	Tondela	2137	Habitação não permanente	6 818,12	Requerente tinha 2 habitações, 1 permanente outra não e recusou-se a alterar o pedido de apoio para aquela que era habitação permanente.

Município		ID	Motivo retirada empreitada	Custos diretos (€)	Observações
21	Tondela	2209	Habitação não permanente	14 049,56	A CCDRC teve confirmação em 15-06-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel em causa.
22	Tondela	2222	Habitação não permanente	14 940,90	A CCDRC teve confirmação em 14-09-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel em causa.
23	Tondela	2244	Habitação não permanente	4 958,63	A CCDRC teve confirmação em 15-06-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel em causa.
24	Tondela	2472	Habitação não permanente	2 363,10	A CCDRC teve confirmação em 30-07-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel em causa.
25	Tondela	2482	Habitação não permanente	2 789,23	A CCDRC teve confirmação em 10-05-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel em causa.
26	Tondela	3062	Habitação não permanente	3 447,14	A CCDRC teve confirmação em 14-05-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel em causa.
27	Tondela	3063	Habitação não permanente	4 467,49	A CCDRC teve confirmação em 15-05-2018 que o requerente não habitava de forma permanente no imóvel em causa.
28	Tondela	2456	Habitação não permanente	8 095,86	Não residente à data dos incêndios.
<b>Total</b>				<b>331 992,65</b>	

Fonte: CCDRC.

## Anexo VI Questionário sobre o ambiente de controlo ético

No âmbito da auditoria foi efetuado um questionário *online*, anónimo, com o objetivo de identificar a perceção dos diversos intervenientes do processo de assistência às vítimas dos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018 sobre o conhecimento e aplicação dos valores e princípios éticos aplicáveis à ajuda humanitária.

O questionário foi enviado a 420 pessoas, líderes e colaboradores a diversos níveis, de autarquias, CCDRC, CCDRN, IHRU e outras entidades que tenham tido intervenção nos processos. Foram rececionadas 244 respostas, o que corresponde a 58,1% dos inquiridos.

Das respostas oferecidas, tendo algumas revelado maior certeza ou menor distribuição pelas opções de resposta, ressalta o seguinte:

- A grande maioria dos inquiridos (aproximadamente 90%) afirma conhecer, em parte ou totalmente, os valores e princípios éticos aplicáveis, os riscos de comportamento eticamente incorreto ou fraudulento no trabalho de assistência humanitária, bem como as regras sobre conflitos de interesses;
- Sobre o conhecimento dos valores e princípios éticos aplicáveis, as respostas revelaram que, 62,1% dos 116 inquiridos que especificaram algum princípio ou fizeram algum comentário identificaram pelo menos um dos princípios aplicáveis;
- Sobre os riscos de comportamento incorreto ou fraudulento no trabalho de assistência humanitária, 52,4% dos inquiridos que efetuaram comentários ou explicitações (103 no total) enunciaram pelo menos um destes riscos;
- Por outro lado, em relação ao conhecimento das regras sobre conflitos de interesses, embora 93% do total de inquiridos afirme conhecê-las em parte ou totalmente, ao analisar os 104 comentários ou explicitações efetuados a esta questão, verifica-se que não existe uma referência direta às normas previstas no Código de Procedimento Administrativo para evitar conflito de interesses, salvo algumas exceções, ou aos princípios relevantes da Carta Ética da Administração Pública, revelando um conhecimento geral e disperso das mesmas;
- Colocada a questão sobre se as pessoas com interesses em determinado tipo de soluções deverão afastar-se das respetivas decisões, 93,9% dos inquiridos concorda totalmente com esta afirmação, no entanto, questionados sobre se os processos e as decisões de assistência às vítimas foram influenciados por interesses, 67,2% respondeu que não e 29,1% respondeu que não sabe. Relativamente aos comentários efetuados, apenas 30 inquiridos o efetuaram, repartindo-se entre os que consideram que os processos foram analisados de acordo com os critérios previamente estabelecidos, e os que indicaram que não estiveram envolvidos em todas as fases dos processos;
- 83,2% dos inquiridos afirmou estar totalmente confiante para denunciar irregularidades. No entanto, à questão sobre se é assegurado o respeito e proteção das pessoas que denunciam irregularidades, a percentagem de inquiridos que respondeu totalmente decresce para os 35,7%, tendo outra parte significativa dos inquiridos (41,8%) respondido que não sabe;
- Questionados sobre se as pessoas envolvidas no trabalho ou decisões de assistência às vítimas têm um elevado sentido de integridade ou se são intolerantes relativamente a condutas eticamente censuráveis e irregularidades, as respostas revelam uma menor certeza na resposta, tendo uma parte significativa respondido que não sabe;

- Esta menor certeza é relevada, igualmente, quando se questiona se o comportamento dos intervenientes foi adequado do ponto de vista ético ou se os processos e decisões de assistência às vítimas foram imparciais, embora mais de 60% dos inquiridos tenha respondido totalmente;
- Verifica-se uma maior distribuição das respostas pelas diversas opções disponíveis, ou seja, uma posição menos definida, quando se questionou os inquiridos se as comunidades deveriam ter sido mais envolvidas na definição de critérios de ajuda, se os processos podiam ter sido mais transparentes, ou se deveria ter existido maior cooperação entre as várias entidades;
- 50,4% dos inquiridos considera que as comunidades afetadas deveriam ter sido em parte ou totalmente envolvidas na definição dos critérios de ajuda, e os restantes considera que não ou não têm resposta definida. Destes últimos, um determinado número explicitou que a comunidade foi envolvida e que a definição dos critérios de ajuda deve ser efetuada por profissionais. Por outro lado, dos que responderam em parte ou totalmente, a maioria respondeu que a comunidade deveria ter sido mais envolvida;
- Questionados sobre se os processos deveriam ter sido mais transparentes, 69,3% dos inquiridos considera que não ou não tem opinião. Do total de inquiridos que efetuou um comentário (76), um número significativo considera que deveria existido uma maior publicitação dos apoios concedidos e uma maior objetividade na definição de critérios ou orientações. No entanto, importa ressaltar que 54,5% dos inquiridos considera que as pessoas afetadas pelos incêndios tiveram toda a informação necessária para efeitos de acesso aos apoios;
- Relativamente a uma maior cooperação entre as várias entidades envolvidas, 41% considera que deveria ter existido, em parte, maior cooperação entre as diversas entidades envolvidas na assistência às vítimas. Tal como no ponto anterior, 76 inquiridos fizeram um comentário, dos quais 40 estão associados à resposta "Em parte". Destes, a maioria advoga uma melhor definição das funções e um maior envolvimento de cada um dos intervenientes e de outras entidades relevantes;
- Em caso de dúvidas de natureza ética, 90,6% dos inquiridos respondeu que sabe, em parte ou com total certeza, a quem recorrer para pedir conselhos. Do total de 244 respostas, 153 enunciaram ou fizeram algum comentário, tendo 83,7% destes indicado pelo menos uma pessoa (uma função) a quem recorrer;
- Sobre a perceção dos inquiridos relativamente às ajudas recebidas pelos beneficiários, 55,7% afirmou que as ajudas não foram aproveitadas para fins diferentes àquelas a que se destinavam. No entanto, uma parte expressiva dos inquiridos indicou não saber se as ajudas foram alocadas a fins diferentes. Apenas 34 inquiridos fizeram comentários, tendo a maioria comentado que só interveio numa parte do processo ou que não tem conhecimento de casos destes.

O quadro e gráfico seguintes sumarizam as respostas.

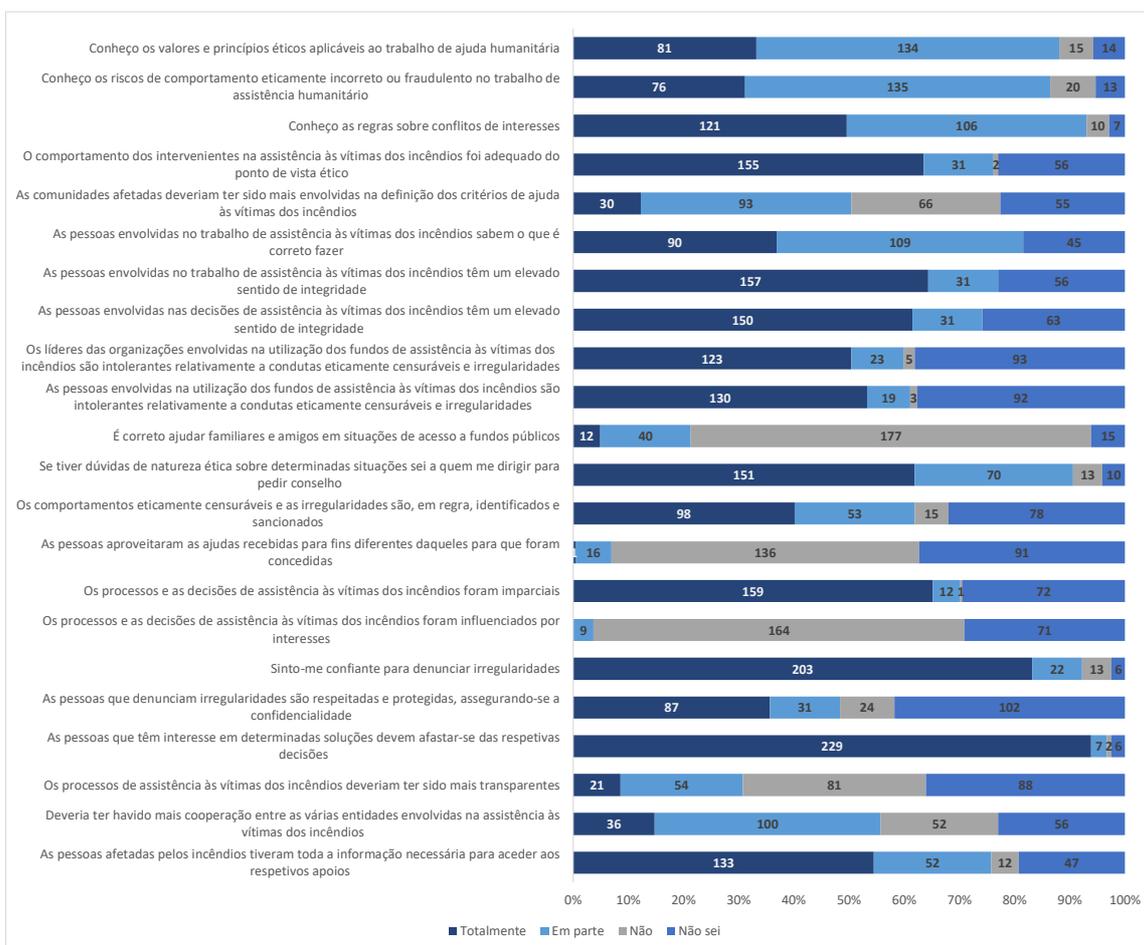
### Quadro 29 – Questionário sobre valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária

Questões formuladas	Totalmente	Em parte	Não	Não sei
• Conheço os valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária	81	134	15	14
• Conheço os riscos de comportamento eticamente incorreto ou fraudulento no trabalho de assistência humanitária	76	135	20	13
• Conheço as regras sobre conflitos de interesses	121	106	10	7
• O comportamento dos intervenientes na assistência às vítimas dos incêndios foi adequado do ponto de vista ético	155	31	2	56
• As comunidades afetadas deveriam ter sido mais envolvidas na definição dos critérios de ajuda às vítimas dos incêndios	30	93	66	55
• As pessoas envolvidas no trabalho de assistência às vítimas dos incêndios sabem o que é correto fazer	90	109	0	45
• As pessoas envolvidas no trabalho de assistência às vítimas dos incêndios têm um elevado sentido de integridade	157	31	0	56
• As pessoas envolvidas nas decisões de assistência às vítimas dos incêndios têm um elevado sentido de integridade	150	31	0	63
• Os líderes das organizações envolvidas na utilização dos fundos de assistência às vítimas dos incêndios são intolerantes relativamente a condutas eticamente censuráveis e irregularidades	123	23	5	93
• As pessoas envolvidas na utilização dos fundos de assistência às vítimas dos incêndios são intolerantes relativamente a condutas eticamente censuráveis e irregularidades	130	19	3	92
• É correto ajudar familiares e amigos em situações de acesso a fundos públicos	12	40	177	15
• Se tiver dúvidas de natureza ética sobre determinadas situações sei a quem me dirigir para pedir conselho	151	70	13	10
• Os comportamentos eticamente censuráveis e as irregularidades são, em regra, identificados e sancionados	98	53	15	78
• As pessoas aproveitaram as ajudas recebidas para fins diferentes daqueles para que foram concedidas	1	16	136	91
• Os processos e as decisões de assistência às vítimas dos incêndios foram imparciais	159	12	1	72
• Os processos e as decisões de assistência às vítimas dos incêndios foram influenciados por interesses	0	9	164	71
• Sinto-me confiante para denunciar irregularidades	203	22	13	6
• As pessoas que denunciam irregularidades são respeitadas e protegidas, assegurando-se a confidencialidade	87	31	24	102
• As pessoas que têm interesse em determinadas soluções devem afastar-se das respetivas decisões	229	7	2	6

He

Questões formuladas	Totalmente	Em parte	Não	Não sei
• Os processos de assistência às vítimas dos incêndios deveriam ter sido mais transparentes	21	54	81	88
• Deveria ter havido mais cooperação entre as várias entidades envolvidas na assistência às vítimas dos incêndios	36	100	52	56
• As pessoas afetadas pelos incêndios tiveram toda a informação necessária para aceder aos respetivos apoios	133	52	12	47

**Gráfico 2 – Respostas ao questionário sobre valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária**



Dos comentários e explicitações feitas por alguns dos respondentes, destacam-se os seguintes:

- ◆ Deveriam ter existido comissões técnicas em que das mesmas fizessem parte quer munícipes afetados, quer técnicos das entidades locais, por forma a adequar os apoios e organizar as respostas sociais;
- ◆ Os critérios aplicados na ajuda às vítimas eram genéricos e não iam ao encontro das necessidades de cada localidade;
- ◆ O *PARHP* não se adequou às reais necessidades dos habitantes de meios rurais, foi um Programa desajustado, que não compreendeu a vida de campo e de famílias mais desprotegidas ou humildes, no modo de vida, como as habitações se relacionam com esse modo de vida. As populações deviam ter sido ouvidas, devia ter sido feito um trabalho de maior proximidade junto das vítimas;
- ◆ Uma das questões mais controversas nas decisões de apoio foi ter apenas incluído no Programa de apoio as primeiras habitações. Uma discussão com todos os afetados poderia ter encontrado uma forma diferente de enquadramento das situações de segunda habitação igualmente afetadas pelos incêndios de 2017;
- ◆ Se, por um lado, o envolvimento das populações no estabelecimento de critérios e regras, poderia tornar o processo mais transparente e evitar críticas desajustadas; por outro, dada a violência da situação e o caos instalado nos locais da intervenção (em muitos concelhos), apenas depois da intervenção as comunidades conseguiram verdadeiramente refletir sobre o "como fazer" ou "como deveria ter sido feito"... Nesta e noutras situações de catástrofe, é necessário agir e fazer NO IMEDIATO, colmatando necessidades básicas e imediatas das populações atingidas, o que não se coaduna com procedimentos morosos;
- ◆ Melhorar a articulação entre as várias entidades da comunidade;
- ◆ Ouvir as populações sobre as suas prioridades; reduzir o tempo de espera para resolução dos problemas; elaboração de plano de emergência, ouvindo e envolvendo a população;
- ◆ Se as pessoas tivessem sido ouvidas eventualmente poderia ter sido possível atribuir algum tipo de apoio em algumas situações não apoiadas;
- ◆ Designação de uma equipa liderada por um Eng. Civil, conforme indicação dos técnicos da CCDR N para acompanhamento do processo do início ao fim;
- ◆ Os critérios de ajuda devem ser os mesmos quer estejamos perante populações do Sul, do Norte, do centro, do interior ou do litoral, do continente ou das ilhas. Devem ser critérios socioeconómicos que possam ser aplicados em qualquer ponto do território nacional e não ser discutidos caso a caso com as populações afetadas;
- ◆ Na situação de caos vivida nas primeiras semanas, tenho dificuldades em conseguir desenhar uma fórmula/procedimento que conseguisse ser mais transparente, enquanto se respondia de forma eficaz e efetiva às populações;
- ◆ A falta de disponibilização atempada, da dotação financeira prometida, resultou em atrasos lamentáveis na prossecução do Programa. Poderia ter havido maior cooperação com o Ministério das Finanças;
- ◆ As entidades mais próximas, por exemplo autarquias, deviam ter maior peso e responsabilidade nas tomadas de decisão, nomeadamente quanto à agilização de alguns processos burocráticos que dificultam as candidaturas;

- ◆ Maior coresponsabilização das entidades envolvidas para a complementaridade dos apoios, as instituições locais ficaram muito desprovidas de apoio diferenciado. Apoio experiente em catástrofe para resposta imediata e, apoio à gestão logística;
- ◆ Definição de estratégias e objetivos claros, assegurar controlo, verificações físicas;
- ◆ Papel mais ativo das Juntas de Freguesia;
- ◆ Entre a CCDRN e os municípios houve /tem havido a cooperação necessária, embora nalguns casos fosse preciso alguma pressão para tal acontecer;
- ◆ Maior apoio das entidades da administração central, nomeadamente com a criação de um guião de atuação;
- ◆ Acompanhamento das situações ao longo dos tempos com as mesmas equipas;
- ◆ As entidades mobilizaram-se na resposta à comunidade afetada cada uma na sua área específica de atuação. No entanto, salvo melhor opinião, faltou a definição clara de quem coordenava esse processo e o apoio integrado às famílias/indivíduos afetados.

*He*

Anexo VII - Respostas no exercício do Contraditório



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS  
INFRAESTRUTURAS E DA HABITAÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

813/2022  
2022/1/18



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Juiz Conselheiro  
Dr. Fernando Oliveira Silva  
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	13-01-2022	Nº: 170/2022 ENT.: 264/2022 PROC. Nº: 441/2021	13-01-2022

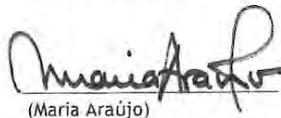
ASSUNTO: Auditoria à utilização de fundos na reparação de danos causados nas habitações pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Dr. Fernando Oliveira Silva

Em resposta ao ofício com a referência Proc. n.º 12/202 - Audit DA VIII.2, sobre a auditoria à utilização de fundos na reparação de danos causados nas habitações pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018, cumpre-nos informar que não temos comentários a apresentar.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

  
(Maria Araújo)

AC/IF

Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação  
Av. Barbosa du Bocage, n.º 5 1049-039 Lisboa, PORTUGAL  
TEL - 351 210 426 700 email: gabinete.ministro@min.gov.pt www.portugal.gov.pt

He



Ex.mo Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, n.º 65  
1050-189 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		Nº: 06/MCT/2022	04/01/2022

**Assunto:** Auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018

Processo n.º 12/2020 - AUDIT

Tendo sido a Senhora Ministra da Coesão Territorial notificada do relato da 2.ª fase da auditoria supra referida, vem por este meio apresentar, por escrito, o respetivo contraditório, de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 13.º e n.º 3 do artigo 87.º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o que faz nos termos do anexo ao presente ofício.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete,

Virgínia Portugal  
Digitally signed by  
Virgínia Portugal  
Date: 2022.01.04  
23:34:47 Z

(Virgínia Portugal)

*Exmo. Senhor Presidente do Tribunal de Contas*

*Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares*

**Assunto:** Auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018 - Relato de dezembro de 2021.

Relativamente à recomendação endereçada à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro):

*“Proceder à reavaliação de todas as situações respeitantes às habitações consideradas não elegíveis e diligenciar ativamente pelo ressarcimento dos danos provocados ao erário público, bem como pelo eventual apuramento da responsabilidade civil ou criminal.”*

A Ministra da Coesão Territorial vem alegar, para efeitos do direito ao contraditório, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS, o seguinte:

1. A CCDR Centro considerou que, nas hipóteses em que a devolução dos apoios indevidamente recebidos por parte dos beneficiários pressuponha a existência de provas ou de fortes indícios quanto à prestação de falsas declarações ou a existência de outros ilícitos, deveria remeter esses processos ao Ministério Público.
2. Dessa forma, se da investigação criminal não resultasse o arquivamento dos processos, a CCDR Centro estava salvaguardada quanto à existência desses indícios fortes de culpa por parte dos beneficiários, podendo assim fundamentar a devolução dos apoios por falsas declarações ou outros ilícitos.
3. Nos outros casos, optou-se por não efetuar essa remessa ao Ministério Público, por comprovadamente não terem existido nem falsas declarações, nem eventuais ilícitos

por parte dos beneficiários, considerando-se que, nestes casos, não haveria lugar à restituição dos apoios recebidos, com base no próprio diploma do PARHP, artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, e nos princípios da boa-fé justa e proporcionalidade.

4. O n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, (PARHP), determina que só o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos ao abrigo do presente decreto-lei, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio determinam a suspensão dos pagamentos e a devolução das quantias indevidamente recebidas.

5. O n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, (PARHP), é, assim, norma especial, estipulando inequivocamente que só há direito à devolução de quantias indevidamente recebidas com o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos ao abrigo do presente decreto-lei, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio.

6. As normas especiais, como se sabe, consagram uma disciplina nova ou diferente para círculos mais restritos de pessoas, coisas ou relações.

7. É exatamente o que ocorre com n.º 1 do artigo 12.º do PARHP que consagra uma disciplina diferente do direito comum relativamente à devolução de verbas.

8. A CCDR Centro, cumprindo este normativo, não diligenciou no sentido de serem restituídas verbas concedidas em apoios anulados, sempre que tais apoios foram concedidos sem que os seus beneficiários tivessem prestado falsas declarações ou

realizado outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio.

9. O princípio da boa-fé exige que a Administração Pública e os particulares ajam e se relacionem segundo as regras da boa-fé, tal pressupondo que devem ser ponderados os valores fundamentais do Direito relevantes perante as situações concretas, especialmente a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa.

10. Ora, como referiremos infra, havia grande urgência na abertura dos procedimentos das empreitadas de reconstrução das habitações atingidas pelo incêndio de 15 de outubro de 2017. Neste contexto, considerando que tínhamos casas danificadas pelos incêndios em cerca de 30 concelhos, o apoio às famílias era feito pelas autarquias, nomeadamente no preenchimento dos pedidos de apoio em formulário próprio e na obtenção de documentos essenciais aos pedidos de apoios que tinham ardido nos incêndios. Após a receção do pedido, as autarquias, também em formulário próprio, validavam a informação e propunham à CCDR Centro que concedesse o apoio. Foram recebidos 1340 pedidos de apoio e considerados como preenchendo os requisitos para ter acesso ao apoio 849 habitações. A CCDR Centro recusou apoio a 491 pedidos, pelos seguintes motivos:

- a) Uso do imóvel para habitação não permanente: 206;
- b) Titularidade do imóvel: 155;
- c) Desistências: 56;
- d) Danos/custos de reparação não justificados: 28;
- e) Legalidade urbanística: 27;
- f) Institucionalização em lares: 14;
- g) Outros: 5.

Deste modo, incluíram-se nas empreitadas as habitações que cumpriam formalmente os pressupostos dos apoios e que tinham por parte das respetivas câmaras municipais a declaração de se tratar de habitação permanente.

11. Com o início dos trabalhos das empreitadas, maioritariamente em Junho de 2018, foram feitas denúncias junto das equipas das empresas construtoras, dos gestores de obra da CCDR Centro, ou de forma anónima junto da CCDR Centro, de que algumas das habitações que a CCDR Centro estava a reconstruir pertenciam a pessoas que, de facto, não habitavam de forma permanente as habitações ardidas, apesar de no processo de pedido de apoio preencherem os requisitos formais de acesso aos apoios. Tratavam-se de situações de pessoas que residiam em lares, ou de situações de pessoas que, apesar de passarem temporadas longas nas casas ardidas, sobretudo nos meses do verão, habitavam a maior parte do ano noutras habitações, que não as ardidas. Recorde-se que o período de referência para a aferição dos consumos de água ou eletricidade, correspondia aos três meses que antecederam os incêndios.

12. A situação de apoiar ou não as pessoas que, à data dos incêndios, se encontravam institucionalizadas em lares gerou alguma controvérsia, tendo a CCDR Centro recorrido, informalmente, à IGF e à Autoridade Tributária, e, formalmente, à Provedoria de Justiça. As entidades mencionadas reiteraram junto da CCDR Centro os critérios que consubstanciariam o conceito e os pressupostos de residência permanente que viria a ser plasmado no despacho n.º 2-A/2018, despacho este que a Presidente da CCDR Centro considerou absolutamente necessário face ao anteriormente descrito. Em muitas situações de idosos institucionalizados em lares de forma permanente, as famílias solicitaram parecer à Provedoria de Justiça, que comunicou às famílias o seu entendimento de as referidas situações não consubstanciarem habitação permanente.

13. Neste contexto, em agosto de 2018, estabilizou-se, por despacho n.º 2-A/2018 da Presidente da CCDR Centro, a interpretação segundo a qual o quadro legal do PARHP impossibilitava a atribuição de apoios a quem tinha o seu domicílio em lares ou a quem cumpria formalmente todos os requisitos<sup>1</sup>, mas a sua história de vida apresentava outra verdade material.

<sup>1</sup> Portaria n.º 366/2017, de 7 de dezembro, artigo 7.º, n.º 4: O uso do imóvel para habitação permanente é comprovado pela apresentação de documento com indicação do domicílio fiscal à data do incêndio ou pela apresentação de faturas de eletricidade ou água nos meses de julho, agosto e setembro de 2017 que apresentem consumos indicadores do seu uso habitacional regular.

14. Mas em agosto de 2018 já tinham sido abertos todos os procedimentos pré-contratuais de empreitadas, pelo que foram incluídas habitações nessas empreitadas sem atender às interpretações apenas consolidadas pelo despacho n.º 2-A/2018 da Presidente da CCDR Centro, e que decorreram do conhecimento concreto das histórias de vida das famílias em causa, conhecimento esse que não foi possível ter na altura da preparação dos procedimentos concursais. Ou seja, formalmente as famílias cumpriam os requisitos para obterem o apoio mas, de facto, a sua história de vida levou-nos a concluir que as habitações ardidadas não constituíam habitações permanentes, apesar das famílias terem domicílio fiscal na habitação em causa, ou, na falta deste, apresentarem consumos de água ou luz consentâneos com o uso permanente das habitações.

EMPREITADA / MUNICÍPIO	ADJUDICATÁRIO	DATA					
		CONVITE	LIMITE APRES. PROPOSTA	PROPOSTA	ADJUDICAÇÃO	CONTRATO	VISTO T&C
TONDELA	OLIVEIRAS   VECONCEPT   FLOPONOR	09/02/2018	21/02/2018	20/02/2018	02/03/2018	07/03/2018	12/04/2018
SANTA COMBA DÃO	EDIVISA   LUCIOS	07/03/2018	19/03/2018	16/03/2018	27/03/2018	09/04/2018	16/05/2018
VOUZELA I							
VOUZELA II	EDIVISA   LUCIOS	13/06/2018	19/06/2018	19/06/2018	21/06/2018	11/07/2018	05/09/2018
TÁBUA	EDIVISA   LUCIOS	29/03/2018	04/04/2018	04/04/2018	06/04/2018	18/04/2018	21/05/2018
MORTÁGUA							
PENACOVA							
ARGANIL	MANTEIVIAS   PAVIAZEMÉS	08/03/2018	20/03/2018	20/03/2018	27/03/2018	13/04/2018	09/05/2018
GOLIVEIA	MANTEIVIAS   ASF	29/03/2018	10/04/2018	10/04/2018	18/04/2018	24/04/2018	24/05/2018
SEIA							
NELAS							
OLIVEIRA DO HOSPITAL	MANTEIVIAS   GABRIEL COUTO	30/05/2018	05/06/2018	05/06/2018	06/06/2018	14/06/2018	24/07/2018

He

EMPREITADA / MUNICÍPIO	ADJUDICATÁRIO	DATA					
		CONVITE	LIMITE APRES. PROPOSTA	PROPOSTA	ADJUDICAÇÃO	CONTRATO	VISTO TdC
MIRA	EMBEIRAL	12/04/2018	18/04/2018	17/04/2018	18/04/2018	23/04/2018	24/05/2018
VAGOS							
OLIVEIRA DE FRADES	EMBEIRAL	17/05/2018	23/05/2018	23/05/2018	24/05/2018	29/05/2018	24/07/2018
VISEU	EMBEIRAL	17/05/2018	23/05/2018	23/05/2018	24/05/2018	29/05/2018	NA
CARREGAL DO SAL	EMBEIRAL	30/05/2018	05/06/2018	04/06/2018	06/06/2018	14/06/2018	06/08/2018
MANGUALDE	EMBEIRAL	23/07/2018	29/07/2018	23/07/2018	30/07/2018	27/08/2018	NA
S. PEDRO DO SUL I	FAP	27/04/2018	03/05/2018	03/05/2018	03/05/2018	24/05/2018	NA
S. PEDRO DO SUL II	FAP	30/05/2018	05/06/2018	05/06/2018	06/06/2018	21/06/2018	NA
VILA NOVA DE POIARES	CIVIBERICA	22/05/2018	28/05/2018	28/05/2018	30/05/2018	05/06/2018	12/07/2018
GÓIS	CIVIBERICA	02/07/2018	08/07/2018	05/07/2018	11/07/2018	20/07/2018	31/08/2018
SERTÃO	DIAMANTINO JORGE & FILHO	02/07/2018	08/07/2018	06/07/2018	11/07/2018	24/07/2018	31/08/2018
PAMPILHOSA DA SERRA	DIAMANTINO JORGE & FILHO	06/07/2018	12/07/2018	12/07/2018	13/07/2018	26/07/2018	31/08/2018
LOUSÃ	OBRA MAGNA	03/07/2018	09/07/2018	12/07/2018	13/07/2018	20/07/2018	NA
OLEIROS	LOURANTUNES	05/07/2018	11/07/2018	11/07/2018	12/07/2018	26/07/2018	31/08/2018

15. O facto de preencherem os requisitos que constituíam os elementos exigidos pela legislação para se comprovar estar-se perante uma habitação permanente, levou as famílias em causa a solicitarem o apoio, pois estavam convencidas de terem direito ao mesmo, tendo-se verificado o mesmo raciocínio por parte dos presidentes de câmara que, nesses processos, atestaram estarmos perante situações de habitações permanentes.

16. Assim sendo, exigir, nestes casos, a restituição dos montantes dos apoios concedidos por parte da CCDR Centro seria, obviamente, violar o n.º 1 do artigo 12.º do

PARHP, dado que os beneficiários nestes casos não incumpriram obrigações, nem prestaram falsas declarações.

17. Tal exigência da devolução de verbas nestes casos, para além de violar uma norma especial dum diploma legal, violaria também o princípio da boa-fé, o princípio da justiça (a Administração deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela entrem em relação) e o princípio da proporcionalidade (a Administração deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos).

18. Ora, exigir, nas hipóteses que referimos, a devolução de verbas aos particulares seria tratá-los injustamente e seria, ainda, desproporcional ao interesse público prosseguido (o interesse público no apoio aos particulares com habitações destruídas pelos incêndios não deve exigir a devolução dessas verbas quando elas foram concedidas pela Administração, sem que os particulares tivessem contribuído para tal com omissões ou falsas declarações).

#### **Breve historial sobre os procedimentos de levantamento dos danos com o Incêndio de 15 de outubro de 2017**

A urgência das intervenções no âmbito do PARHP para reconstrução das habitações danificadas pelos incêndios de outubro de 2017 foi reconhecida por diversos órgãos de soberania, designadamente a Presidência da República e a Assembleia da República.

Para poder definir o pacote de medidas para os incêndios, bem como o envelope financeiro, o Governo solicitou à CCDR Centro que fizesse, a título de urgência no prazo de duas semanas, o levantamento dos danos nas habitações e nas empresas do sector industrial. Nesse curto período, considerando a dimensão da tarefa, bem como os recursos que a mesma exigia, foi essencial o apoio das equipas das autarquias, de empresas locais que trabalham e conhecem o território, possuem os recursos humanos e a tecnologia que permitiram identificar 1707

casas/edificações danificadas e 500 empresas danificadas, em 38 Municípios da Região Centro dentro do prazo estipulado. Pela dimensão territorial e de catástrofe, a situação dos incêndios de 2017 não tem comparação com qualquer outra ocorrida.

Desta forma, a CCDR Centro, juntamente com as autarquias, procedeu ao levantamento dos danos registados em habitações permanentes. Sublinha-se que a informação de se estar ou não em presença de uma habitação permanente era dada, na altura, pelas autarquias, pois nem os técnicos da CCDR Centro, nem as empresas contratadas dispunham de elementos para poder classificar uma edificação como habitação permanente ou não.

A informação base referida densificou-se em parâmetros a partir dos quais se aferiu o custo estimado de reposição das condições de habitabilidade dos imóveis afetados.

Nas situações de perda total da habitação ou do anexo habitacional, sujeitas a intervenções de reconstrução total, de acordo com os parâmetros considerados, e sempre que possível, foi efetuada a medição da área de implantação dos imóveis, considerando, na definição do valor, o número de pisos de uso habitacional ou complementares, como sejam os sótãos e as caves. Em alternativa à medição da área de implantação e ao cálculo da área bruta de construção recorreu-se aos valores destes parâmetros inscritos nas respetivas Cadernetas Prediais Urbanas. Para efeitos de cálculo do custo estimado de reposição, considerou-se o valor médio de construção por metro quadrado, de acordo com o artigo 39.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, a vigorar no ano de 2017, fixado anualmente, sob proposta da Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos (CNAPU), e publicado pela Portaria n.º 345-B/2016, de 30 de dezembro.

Foi considerado o valor médio de construção por metro quadrado de 482,40€. Para os anexos habitacionais, e considerando que os mesmos não apresentam um custo de intervenção equivalente ao da habitação, foi considerado, em regra, 50% do valor da habitação.

Nas situações de danos parciais, sujeitas a intervenções de reconstrução parcial ou a obras de conservação, foi em geral determinado o custo estimado de reposição tendo por base valores de mercado para intervenções semelhantes. Nas situações em que não foi possível determinar o custo estimado de reposição foi aplicado o valor médio de construção por metro quadrado definido para as reconstruções totais.

Considerando o trabalho e metodologia acima explicados, estimou-se, na altura, que foram afetadas 1707 habitações permanentes, das quais 694 a necessitar de reconstrução total.

Os levantamentos dos danos foram necessariamente tarefas muito complexas e algo imperfeitas, pois foram feitas num contexto de grande pressão, de grande fragilidade das famílias e instituições, em que se sinalizaram edificações como habitações, que posteriormente se verificaram não o ser, e onde escaparam habitações que de facto foram danificadas e não foram inicialmente sinalizadas.

O levantamento permitiu ter uma ideia da dimensão da catástrofe, que foi naturalmente afinada, numa fase posterior, após os pedidos de apoio das famílias, já com as evidências exigidas pelo PARHP, designadamente a titularidade da habitação, prova em como a habitação ficou danificada nos incêndios de outubro de 2017, prova em como se tratava de uma habitação permanente, entre outras formalidades.

Para a operacionalização do PARHP, a CCDR Centro celebrou protocolos de colaboração com as Câmaras Municipais, para a atribuição e gestão dos apoios. Nestes protocolos, atribuiu-se às Câmaras Municipais a competência de instrução dos pedidos de apoio que foram feitos pelas famílias junto das Câmaras Municipais, mediante preenchimento de formulário próprio.

Os protocolos de colaboração celebrados integravam a listagem dos imóveis indicados pelas Câmaras Municipais que, de acordo com os levantamentos efetuados, correspondiam a habitações permanentes.



O referido protocolo previa igualmente que as Câmaras Municipais só enviassem para a CCDR Centro os pedidos de apoio quando os considerassem corretamente instruídos, elaborando a correspondente proposta de atribuição de apoio, a qual era subscrita pelo respetivo Presidente.

Competia também às Câmaras Municipais, na fase de execução dos apoios, acompanhar e proceder à verificação do cumprimento dos apoios, bem como reportar eventuais incongruências ou possíveis incumprimentos.

Os protocolos de colaboração com as Câmaras Municipais foram celebrados até 31/01/2018.

Assim, os apoios aprovados para a reconstrução de habitações permanentes, à data de 31 de dezembro de 2021, foram 849, distribuindo-se por 517 apoios em dinheiro e 332 apoios em espécie, perfazendo um custo de 59.761.391,97 €.

#### **1. Submissão dos pedidos de apoio por parte das famílias e validação por parte das Câmaras Municipais**

Posteriormente aos levantamentos dos danos, decorreu a fase de pedido de apoio por parte das famílias, com a apresentação do formulário de pedido de apoio ao PARHP nas Câmaras Municipais e a validação, sob a forma de Proposta de Atribuição de Apoio, da informação constante nos formulários de pedido de apoio por parte das referidas entidades.

Nos referidos formulários as famílias comprovavam que eram proprietárias dos imóveis (caderneta predial) e que vivem ou viviam nos mesmos (domicílio fiscal ou faturas de electricidade ou água), apresentavam os orçamentos e declaravam a existência ou não de seguros.

Verificando-se que o domicílio fiscal (habitação permanente nos termos definidos pela Autoridade Tributária) não coincidia com a habitação/imóvel a que se referia o pedido de apoio:

- a) As faturas de eletricidade ou água respeitantes aos consumos dos meses de julho, agosto e setembro de 2017 só foram consideradas se se tratassem de consumos reais, ou seja, não foram consideradas/aceites as respeitantes a consumos estimados, mesmo que a estimativa abrangesse só parcialmente o período referido;
- b) Tratando-se de consumos reais, a análise dos mesmos foi efetuada, tendo sido devidamente justificada e documentalmente fundamentada a discrepância entre o domicílio fiscal (habitação permanente nos termos definidos pela Autoridade Tributária) e a habitação/imóvel do pedido de apoio. Para tal análise foi importante a análise da história de vida dos agregados familiares. Em termos documentais foi solicitada a certidão da Autoridade Tributária relativa ao património imóvel, à data dos incêndios, do requerente e do agregado familiar mencionado no pedido de apoio.

As Câmaras Municipais, de acordo com o previsto nos Protocolos de Colaboração celebrados, mediante documento próprio (Proposta de Atribuição de Apoio) e após análise técnica do formulário de candidatura, validavam a informação prestada pelas famílias (em termos descritivos e de valor dos danos), propondo ou não à CCDR Centro a atribuição do apoio solicitado.

Salvo exceções devidamente fundamentadas e autorizadas pela CCDR Centro, a submissão dos formulários de candidatura e das propostas de atribuição de apoio decorreu até fevereiro de 2018.

#### a) Pedidos de apoio em espécie

Os pedidos de apoio em espécie refletem o número de habitações cuja responsabilidade de reconstrução foi da CCDR Centro.

Nos apoios em espécie foi a CCDR Centro que fez a reconstrução das habitações, em geral, com danos superiores a 25 mil euros. Assim, a lei determinava que a CCDR Centro atuasse como dona de obra, devendo, portanto, lançar os procedimentos de contratação pública. Estando em causa verbas do Orçamento do Estado a aplicar por uma entidade pública (CCDR Centro), foram cumpridas as regras da contratação pública e solicitado o visto prévio do Tribunal de Contas para os contratos de empreitada, necessários à execução das obras de construção, reconstrução ou conservação de habitações permanentes.

O Código dos Contratos Públicos, artigo 24.º, alínea c) permite que, em situações de urgência, como é a situação de calamidade resultante dos incêndios de outubro de 2017, se utilize o procedimento de ajuste direto. Para além disso, em 2017, foi criada legislação especial (Decreto-Lei n.º 135-A/2017, de 02 de novembro) que veio reforçar a possibilidade de recurso ao ajuste direto nas situações relacionadas com os incêndios. Adicionalmente, a Lei do Orçamento de Estado para 2018 (artigo 164.º, n.º 3) permitiu à CCDR Centro adotar o procedimento de ajuste direto nas prestações de serviços e nas empreitadas relacionadas com os incêndios de outubro de 2017.

Pese embora o enquadramento legal referido, por princípio, a CCDR Centro optou pelo procedimento de consulta prévia a 3 entidades. Apenas nas situações de menor dimensão a CCDR Centro optou pelo ajuste direto. Em algumas situações de maior dimensão, o procedimento adotado foi o ajuste direto quando os procedimentos de consulta prévia ficaram desertos, sobretudo pelo facto das empresas consultadas apresentarem preços acima do preço base previsto nos procedimentos. Foi o caso dos procedimentos para a reconstrução de habitações nos Municípios de Mira/Vagos, Tábua/Mortágua/Penacova e Oliveira do Hospital.

As empreitadas lançadas no âmbito do PARHP englobaram, na sua maioria, além das obras de construção, a realização dos projetos de arquitetura e especialidades.

A urgência na abertura dos procedimentos destas empreitadas levou a que se considerasse a possibilidade, na fase de execução dos projetos, de revisão das áreas a intervir, bem como da reavaliação dos pressupostos dos apoios, o que, no limite, poderia levar à anulação dos apoios concedidos, como sucedeu em alguns casos.

Todos os procedimentos das empreitadas foram abertos antes do despacho n.º 2-A/2018, de 13 de agosto de 2018, da Presidente da CCDR Centro, despacho esse onde se estabilizou a interpretação que o quadro legal do PARHP impossibilitava a atribuição de apoios a quem tinha o seu domicílio em lares ou a quem, muito embora cumprisse formalmente todos os requisitos legais para a sua atribuição, se verificasse que a sua história de vida comprovasse materialmente que essa atribuição violava a ratio dos preceitos legais.

#### **b) Pedidos de apoio em dinheiro**

Nos apoios em dinheiro, as famílias solicitaram o apoio à CCDR Centro através dos Municípios, em geral para trabalhos de reconstrução de menor dimensão, que permitiam às famílias continuar a viver nas suas casas. Nestas situações, as famílias contrataram diretamente as empresas de construção, sendo posteriormente compensadas pela CCDR Centro à medida que iam apresentando os documentos de despesa.

Na maioria das situações estavam em causa reconstruções parciais para as quais as famílias solicitavam três orçamentos, apoiando a CCDR Centro o valor correspondente ao orçamento mais baixo, desde que a Câmara Municipal atestasse na Proposta de Atribuição do Apoio que os valores em causa estavam dentro dos preços de mercado praticados na região.

Em dinheiro, os apoios aprovados totalizaram 517, no valor de 10.315.832,26 €.

Verificou-se, em geral, uma grande lentidão na execução dos apoios em dinheiro.

Regularmente, os técnicos da CCDR Centro telefonavam para as famílias, que nos reportavam dificuldades em contratar empresas, em iniciarem as obras ou em manterem um ritmo regular de trabalhos.

Posteriormente ao lançamento dos procedimentos de contratação para as empreitadas (julho de 2018), houve um conjunto de pedidos de apoio para reconstrução total, apresentados nos finais de 2018 e princípios de 2019, que foram aprovados, tendo a reconstrução das habitações ficado a cargo das famílias.

## **2. Acompanhamento e execução dos pedidos de apoio**

### **a) Pedidos de apoio em espécie**

A CCDR Centro, obtida a validação por parte das Câmaras Municipais e, após verificação dos requisitos formais dos pedidos de apoio em espécie recebidos, preparou todos os procedimentos de contratação das empreitadas para reconstrução das habitações que ficaram à sua responsabilidade.

Conforme já referido, a urgência na abertura dos procedimentos destas empreitadas levou a que se considerasse a possibilidade de, na fase de execução dos projetos, se proceder à revisão das áreas a intervir, bem como à reverificação dos pressupostos de concessão dos apoios.

Ao primeiro contacto com as famílias tido pelas Câmaras Municipais, no âmbito do processo de apresentação do pedido de apoio, seguiu-se o contacto com os gestores de obra da CCDR Centro e das equipas de levantamento topográfico e de elaboração de projeto pertencentes aos empreiteiros contratados.

Na equipa CCDR Centro existiam gestores de projeto, cada um responsável por um conjunto de empreitadas, e que acompanhavam a execução das obras no terreno, fazendo a ligação com as equipas das Câmaras Municipais e com as empresas de fiscalização e interagiam com as famílias sempre que necessário.

A elaboração dos projetos pressupunha uma prévia análise e validação das áreas de intervenção, por parte da CCDR Centro, como também a aprovação dos estudos prévios e projetos de execução.

Com o estudo prévio pretendia-se elaborar uma proposta de projeto para a reconstrução do que existia, à data do incêndio, tendo em consideração as necessidades de cada família, melhorando, sempre que possível, as suas condições de habitabilidade.

Esta fase englobava a realização de reuniões com as famílias para apresentação da proposta de projeto e sua validação, bem como esclarecimentos sobre as diversas fases do processo de reconstrução.

Após a aprovação dos projetos pelas famílias e entrega dos mesmos nas Câmaras Municipais, estavam reunidas as condições para o início da reconstrução/construção das habitações.

Durante a fase de execução dos levantamentos topográficos, necessários à definição dos pressupostos dos estudos prévios a propor às famílias, verificou-se a necessidade de, por questões de segurança de realização dos mesmos, proceder à demolição prévia de parte significativa de alguns imóveis.

A execução destes trabalhos e a presença de trabalhadores nos imóveis suscitou a curiosidade de vizinhos e de moradores das respetivas localidades e que, por intermédio dos empreiteiros e das equipas de fiscalização contratadas, fizeram chegar à CCDR Centro denúncias e pedidos de informação sobre os apoios que estariam a ser atribuídos a eventuais residentes nos imóveis alvo de intervenção.

Foram denunciadas situações correspondentes a proprietários que residiam em Estruturas Residenciais para Idosos (lares) já anteriormente à ocorrência dos incêndios de outubro de 2017 ou que residiam de forma periódica nos imóveis (emigrantes ou residentes noutras localidades e que usavam os imóveis para férias ou estadias de curta/moderada duração) ou que apenas usavam os imóveis com finalidades de apoio a atividade agrícola.

Quando surgia uma dúvida sobre um apoio, era solicitada informação à respetiva Câmara Municipal, que, quando havia necessidade, solicitava informação à família em causa. Se se chegava à conclusão que o apoio devia ser anulado, a CCDR Centro produzia nova proposta de decisão, que comunicava à Câmara Municipal, que, por sua vez, comunicava à família.

As famílias tiveram sempre o direito a pronunciarem-se, acrescentando documentos ou declarações de testemunhas, bem como a solicitar que essas mesmas testemunhas fossem inquiridas pelos juristas da CCDR Centro.

Depois da audiência prévia à família, a CCDR Centro e a Câmara Municipal reavaliavam toda a informação e a CCDR Centro tomava uma nova decisão, que podia ser a de manter o apoio ou de o anular, comunicando-a à Câmara Municipal que a comunicava à família em causa.

Quando os beneficiários diretos não compareciam sistematicamente ou eram representados por familiares nas reuniões de preparação dos levantamentos topográficos e de definição dos estudos prévios das habitações ou quando as informações prestadas presencialmente pelos mesmos não corroboravam um uso habitacional permanente do imóvel, os processos respetivos eram objeto de uma verificação em termos semelhantes ao anteriormente descrito.

Sempre que se detetava uma situação incluída na empreitada, mas em que se dispunha de informação que apontava para a possibilidade de não se enquadrar nas regras do PARHP, a CCDR Centro articulava-se sempre com as empresas de construção e suspendia os trabalhos em curso pelo tempo necessário ao apuramento da situação.

Assim, a grande maioria dos processos cujo apoio foi anulado e a obra foi retirada das empreitadas contratadas estavam numa fase muito inicial de execução, representando desta forma custos apenas relacionados com levantamentos topográficos, demolição ou contenção de estruturas dos imóveis arditos, bem como de montagem e desmontagem de estaleiros de obra necessários à salvaguarda e segurança dos referidos trabalhos.

Note-se, ainda, que todos os procedimentos das empreitadas foram abertos antes do despacho n.º 2-A/2018, de 13 de agosto de 2018, da Presidente da CCDR Centro, despacho esse onde se estabilizou a interpretação que o quadro legal do PARHP impossibilitava a atribuição de apoios a quem tinha o seu domicílio em lares ou a quem, muito embora cumprisse formalmente todos os requisitos legais para a sua atribuição, se verificasse que a sua história de vida comprovasse materialmente que essa atribuição violava a ratio dos preceitos legais.

Por outro lado, também se verificou que, em algumas das desistências de pedido de apoio, estavam em causa habitações em que os proprietários, posteriormente ao pedido de apoio, receberam seguros que cobriam a totalidade dos danos.

À data da candidatura aos apoios, as famílias não sabiam se os seguros que iriam receber permitiam cobrir a totalidade dos danos, pelo que entregaram a casa à CCDR Centro para poderem beneficiar de apoio na parte dos danos eventualmente não coberta pelos seguros.

Há outras situações que representam a passagem de apoio em espécie para apoio em dinheiro, ou seja, inicialmente as famílias solicitaram à CCDR Centro para fazer a recuperação das suas casas, contudo, mais tarde, optaram por serem elas próprias a fazer as obras, dentro dos mesmos valores.

Das situações acima descritas resultou que 78 casas inicialmente integradas nas empreitadas do PARHP fossem retiradas das mesmas

#### **b) Pedidos de apoio em dinheiro**

As ações de verificação administrativa, financeira e física e de acompanhamento dos apoios em dinheiro estão definidas no despacho n.º 3/2018 da Presidente da CCDR Centro, que previa três instrumentos principais para a monitorização da implementação do PARHP, no que diz respeito aos apoios em dinheiro: a verificação administrativa sistemática dos pedidos de apoio, as verificações físicas no local e o contacto telefónico com os requerentes.

No entanto, anteriormente ao referido despacho, os pedidos de apoio em dinheiro seguiram os passos definidos na legislação e regulamentação do PARHP em termos de verificação dos pressupostos formais de atribuição do apoio, da validação por parte das Câmaras Municipais, bem como da confirmação por parte destas da efetiva execução dos trabalhos sobre os quais eram apresentados os correspondentes pedidos de pagamento.

Periodicamente, foram feitas chamadas telefónicas às famílias com apoios em dinheiro, sem pedidos de pagamento submetidos ou com obras já em curso, para perceber a existência de problemas ou outros constrangimentos à execução e conclusão das obras de reconstrução aprovadas, bem como para verificação informal das informações e das declarações prestadas e que consubstanciavam o pedido de apoio aprovado.

Decorrente do despacho n.º 3/2018, a partir do início de setembro de 2018, foi efetuada a revisão de todos os apoios em dinheiro concedidos até 30 de junho desse ano e sem qualquer execução física e financeira; nestes casos, foi feito um telefonema às famílias e feita uma visita ao local para identificar eventuais situações que estivessem a constituir problemas para as famílias ou para as equipas das Câmaras Municipais.

Dos contactos feitos com as famílias foi sempre dado conhecimento à Câmara Municipal e, no caso particular das visitas ao local, os técnicos da CCDR Centro foram sempre acompanhados por elementos das Câmaras Municipais.

Na análise dos pedidos de pagamento dos apoios foi feita a verificação administrativa dos pedidos de pagamento do apoio atribuído, designadamente a conformidade formal dos documentos de despesa apresentados, a conformidade do pedido de pagamento com o apoio aprovado e a validação dos pressupostos que estiveram na origem da atribuição do apoio (a origem dos danos nos incêndios de outubro 2017, a titularidade do imóvel e o seu uso habitacional permanente). Qualquer indício que suscitasse dúvidas sobre um destes pressupostos dava origem a uma verificação física no local.

Também nas verificações físicas no local foram validados os pressupostos que estiveram na origem da atribuição do apoio:

- a) A titularidade dos imóveis;
- b) A origem dos danos nos incêndios de outubro 2017;
- c) A execução (física e financeira) efetiva dos apoios;
- d) O uso habitacional dos imóveis:
  - i. Quando a decisão de apoio teve como origem os consumos de água ou eletricidade, por falta do domicílio fiscal, era verificado o motivo pelo qual o domicílio fiscal do beneficiário não coincidia com o imóvel declarado como habitação permanente e com o período do ano em que o agregado familiar residiu na habitação objeto do apoio, devendo ser esclarecidas informações como “a maior parte do ano”; nestas situações era solicitada declaração clara e inequívoca da Câmara Municipal sobre o(s) período(s) de permanência do agregado familiar na habitação apoiada e que estivesse nestas circunstâncias.
  - ii. Quando os apoios tiveram como origem o domicílio fiscal foi verificado o uso efetivo do imóvel para habitação permanente e, se necessário, solicitou-se informação relativa aos consumos de eletricidade ou de água, bem como, se necessário, declaração clara e inequívoca da Câmara Municipal sobre o(s) período(s) de permanência do agregado familiar na habitação apoiada e que estivesse nestas circunstâncias.

iii. Nas situações previstas nas alíneas anteriores, a falta de resposta por parte do agregado familiar e/ou da Câmara Municipal respetiva determinava a revisão do apoio.

As verificações efetuadas ficaram patentes nos relatórios das verificações físicas, em que para além da validação dos pressupostos anteriores era também avaliada a evolução da execução e sugeridas ações de follow-up.

Qualquer indício que durante a visita ao local suscitasse dúvidas sobre a titularidade dos imóveis, o uso permanente da habitação em causa ou sobre a origem dos danos nas habitações era obrigatoriamente registado no relatório de verificação física, para averiguação pela CCDR Centro e pela respetiva Câmara Municipal.

Até 15 de julho de 2019, foram realizadas cerca de 275 ações de verificação física pela equipa interna da CCDR Centro. Estas ações eram em geral levadas a cabo por dois técnicos da CCDR Centro e elementos das Câmaras Municipais.

Foram também realizadas em 2019, no âmbito de uma aquisição de serviços, 20 ações de controlo com base em verificações no local e na verificação dos procedimentos de gestão do PARHP. Foram ainda analisados, em idênticos moldes, 4 processos pela Equipa de Controlo Interno do Programa Operacional Regional do Centro.

**Conclusão:**

1. A CCDR Centro considerou que, nas hipóteses em que a devolução dos apoios indevidamente recebidos por parte dos beneficiários pressupunha a existência de provas ou de fortes indícios quanto à prestação de falsas declarações ou a existência de outros ilícitos, deveria remeter esses processos ao Ministério Público.

2. Dessa forma, se da investigação criminal não resultasse o arquivamento dos processos, a CCDR Centro estava salvaguardada quanto à existência desses indícios fortes de culpa por parte dos beneficiários, podendo assim fundamentar a devolução dos apoios por falsas declarações ou outros ilícitos.

3. Nos outros casos, optou-se por não efetuar essa remessa ao Ministério Público, por comprovadamente não terem existido nem falsas declarações, nem eventuais ilícitos por parte dos beneficiários, considerando-se que, nestes casos, não haveria lugar à restituição dos apoios recebidos, com base no próprio diploma do PARHP, artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017 de 14 de novembro, e nos princípios da boa-fé justiça e proporcionalidade.

4. O n.º 1 do artigo 12 o do Decreto-Lei n.º 142/2017 de 14 de novembro, (PARHP), determina que só o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos ao abrigo do presente decreto-lei, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações, ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio, determinam a suspensão dos pagamentos e a devolução das quantias indevidamente recebidas.

5. O n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, (PARHP), é, assim, norma especial, estipulando inequivocamente que só há direito à devolução de quantias indevidamente recebidas com o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos ao abrigo do presente decreto-lei, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio.

6. As normas especiais, como se sabe, consagram uma disciplina nova ou diferente para círculos mais restritos de pessoas, coisas ou relações.

7. É exatamente o que ocorre com n.º 1 do artigo 12.º do PARHP que consagra uma disciplina diferente do direito comum relativamente à devolução de verbas.

8. A CCDR Centro, cumprindo este normativo, não diligenciou no sentido de serem restituídas verbas concedidas em apoios anulados, sempre que tais apoios foram concedidos sem que os seus beneficiários tivessem prestado falsas declarações ou realizado outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio.

9. O princípio da boa-fé exige que a Administração Pública e os particulares ajam e se relacionem segundo as regras da boa-fé, tal pressupondo que devem ser ponderados os valores fundamentais do Direito relevantes perante as situações concretas, especialmente a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa.

10. Ora, conforme referido supra, havia grande urgência na abertura dos procedimentos das empreitadas de reconstrução das habitações atingidas pelo incêndio de 15 de outubro de 2017. Neste contexto, considerando que tínhamos casas danificadas pelos incêndios em cerca de 30 concelhos, o apoio às famílias era feito pelas autarquias, nomeadamente no preenchimento dos pedidos de apoio em formulário próprio e na obtenção de documentos essenciais aos pedidos de apoios que tinham ardido nos incêndios. Após a receção do pedido, as autarquias, também em formulário próprio, validavam a informação e propunham à CCDR Centro que concedesse o apoio. Foram recebidos 1340 pedidos de apoio e considerados como preenchendo os requisitos para ter acesso ao apoio 849 habitações. A CCDR Centro recusou apoio a 491 pedidos, pelos seguintes motivos:

- a) Uso do imóvel para habitação não permanente: 206;
- b) Titularidade do imóvel: 155;
- c) Desistências: 56;
- d) Danos/custos de reparação não justificados: 28;
- e) Legalidade urbanística: 27;

f) Institucionalização em lares: 14;

g) Outros: 5.

Deste modo, incluíram-se nas empreitadas as habitações que cumpriam formalmente os pressupostos dos apoios e que tinham por parte das respetivas câmaras municipais a declaração de se tratar de habitação permanente.

11. Com o início dos trabalhos das empreitadas, maioritariamente em Junho de 2018, foram feitas denúncias junto das equipas das empresas construtoras, dos gestores de obra da CCDR Centro, ou de forma anónima junto da CCDR Centro, de que algumas das habitações que a CCDR Centro estava a reconstruir pertenciam a pessoas que, de facto, não habitavam de forma permanente as habitações ardidas, apesar de no processo de pedido de apoio preencherem os requisitos formais de acesso aos apoios. Tratavam-se de situações de pessoas que residiam em lares, ou de situações de pessoas que, apesar de passarem temporadas longas nas casas ardidas, sobretudo nos meses do verão, habitavam a maior parte do ano noutras habitações, que não as ardidas. Recorde-se que o período de referência para a aferição dos consumos de água ou eletricidade, correspondia aos três meses que antecederam os incêndios.

12. A situação de apoiar ou não as pessoas que, à data dos incêndios, se encontravam institucionalizadas em lares gerou alguma controvérsia, tendo a CCDR Centro recorrido, informalmente, à IGF e à Autoridade Tributária, e, formalmente, à Provedoria de Justiça. As entidades mencionadas reiteraram junto da CCDR Centro os critérios que consubstanciariam o conceito e os pressupostos de residência permanente que viria a ser plasmado no despacho n.º 2-A/2018, despacho este que a Presidente da CCDR Centro considerou absolutamente necessário face ao anteriormente descrito. Em muitas situações de idosos institucionalizados em lares de forma permanente, as famílias solicitaram parecer à Provedoria de Justiça, que comunicou às famílias o seu entendimento de as referidas situações não consubstanciarem habitação permanente.



13. Neste contexto, em agosto de 2018, estabilizou-se, por despacho n.º 2-A/2018 da Presidente da CCDR Centro, a interpretação segundo a qual o quadro legal do PARHP impossibilitava a atribuição de apoios a quem tinha o seu domicílio em lares ou a quem cumpria formalmente todos os requisitos, mas a sua história de vida apresentava outra verdade material.

14. Mas em agosto de 2018 já tinham sido abertos todos os procedimentos pré-contratuais de empreitadas, pelo que foram incluídas habitações nessas empreitadas sem atender às interpretações apenas consolidadas pelo despacho n.º 2-A/2018 da Presidente da CCDR Centro, e que decorreram do conhecimento concreto das histórias de vida das famílias em causa, conhecimento esse que não foi possível ter na altura da preparação dos procedimentos concursais. Ou seja, formalmente as famílias cumpriam os requisitos para obterem o apoio mas, de facto, a sua história de vida levou-nos a concluir que as habitações ardidadas não constituíam habitações permanentes, apesar das famílias terem domicílio fiscal na habitação em causa, ou, na falta deste, apresentarem consumos de água ou luz consentâneos com o uso permanente das habitações.

15. O facto de preencherem os requisitos que constituíam os elementos exigidos pela legislação para se comprovar estar-se perante uma habitação permanente, levou as famílias em causa a solicitarem o apoio, pois estavam convencidas de terem direito ao mesmo, tendo-se verificado o mesmo raciocínio por parte dos presidentes de câmara que, nesses processos, atestaram estarmos perante situações de habitações permanentes.

16. Assim sendo, exigir, nestes casos, a restituição dos montantes dos apoios concedidos por parte da CCDR Centro seria, obviamente, violar o n.º 1 do artigo 12.º do PARHP, dado que os beneficiários nestes casos não incumpriram obrigações, nem prestaram falsas declarações.

17. Tal exigência da devolução de verbas nestes casos, para além de violar uma norma especial dum diploma legal, violaria também o princípio da boa-fé, o princípio da justiça (a Administração deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela entrem em relação) e o princípio da proporcionalidade (a Administração deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos).

18. Ora, exigir, nas hipóteses que referimos, a devolução de verbas aos particulares seria tratá-los injustamente e seria, ainda, desproporcional ao interesse público prosseguido (o interesse público no apoio aos particulares com habitações destruídas pelos incêndios não deve exigir a devolução dessas verbas quando elas foram concedidas pela Administração, sem que os particulares tivessem contribuído para tal com omissões ou falsas declarações).

Com elevada estima, envio os meus melhores cumprimentos,

A Ministra da Coesão Territorial

Ana Maria Pereira  
Abrunhosa  
Trigueiros de Aragão

Assinado de forma digital  
por Ana Maria Pereira  
Abrunhosa Trigueiros de  
Aragão  
Dados: 2022.01.05 00:15:20 Z

Ana Abrunhosa

He



TRIBUNAL DE CONTAS

E 450/2022  
2022/11/12



Exmo. Senhor  
Diretor Geral do Tribunal de Contas  
Av. da República, 65  
1050-189 LISBOA

Data de expedição: 06-01-2022

<b>Sua referência</b>	<b>Sua comunicação</b>	<b>Nossa referência</b>
Proc. n.º 12/2020 - Audit DA VIII.2		<b>OF_PARHP_FM_142/2022</b> PARHP-GER_2/2018

<b>Assunto Subject</b>	Auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018
------------------------	--

Recebemos por e-mail de 3 de dezembro de 2021 o ofício em referência, acompanhado do relato da auditoria referida em epígrafe.

Analisado o conteúdo do mesmo no que à atuação desta CCDR se refere, informamos com apreço que o reportado não nos levanta qualquer objeção ou contraditório.

Quanto às recomendações que constam da auditoria em causa, e uma vez que o processo PARHP se encontra quase concluído (faltando apenas concluir uma empreitada referente à reconstrução de uma habitação), as mesmas serão tidas em boa conta em futuros processos em que sejam aplicáveis.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da CCDR-N e da  
Autoridade de Gestão do Norte 2020

António M. Cunha



RUA RAINHA D. ESTEFÂNIA, 251 - 4150-304 PORTO - WWW.CCDR-N.PT  
TEL: 226 086 300 FAX: 226 061 489 E-MAIL: GERAL@CCDR-N.PT



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

COLEÇÃO TERRITORIAL

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

TRIBUNAL DE CONTAS

E 103/2022  
2022/01/06



EX.MA SENHORA  
JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
AV DA REPÚBLICA, 65  
1050-189 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência

Data

PRES 1/2022  
Proc: PRESIDÊNCIA

2022-01-04

ASSUNTO: Auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018 - Relato de dezembro de 2021.

Relativamente à recomendação endereçada à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro):

*"Proceder à reavaliação de todas as situações respeitantes às habitações consideradas não elegíveis e diligenciar ativamente pelo ressarcimento dos danos provocados ao erário público, bem como pelo eventual apuramento da responsabilidade civil ou criminal."*

A CCDR Centro vem alegar, para efeitos do direito ao contraditório, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS, o seguinte:

1. A CCDR Centro considerou que, nas hipóteses em que a devolução dos apoios indevidamente recebidos por parte dos beneficiários pressupunha a existência de provas ou de fortes indícios quanto à prestação de falsas declarações ou a existência de outros ilícitos, deveria remeter esses processos ao Ministério Público.
2. Dessa forma, se da investigação criminal não resultasse o arquivamento dos processos, a CCDR Centro estava salvaguardada quanto à existência desses indícios fortes de culpa por parte dos beneficiários, podendo assim fundamentar a devolução dos apoios por falsas declarações ou outros ilícitos.



DATACENTRO  
INFORMAÇÃO PARA A REGIÃO  
www.datacentro.gov.pt

IDE CENTRO  
Instituto de Gestão e Desenvolvimento Regional do Centro  
www.idecentro.gov.pt

ccdr  
ccdr

Rua Bernardim Ribeiro, 80 • 3000-069 Coimbra • Portugal  
Tel: 239 400 100 • Fax: 239 400 115 • geral@ccdr.pt • www.ccdr.pt  
Atendimento ao Cidadão - Tel: 808 262 777 (ou 239400103) - cidadao@ccdr.pt

Hle



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

COMISSÃO TERRITORIAL

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

3. Nos outros casos, optou-se por não efetuar essa remessa ao Ministério Público, por comprovadamente não terem existido nem falsas declarações, nem eventuais ilícitos por parte dos beneficiários, considerando-se que, nestes casos, não haveria lugar à restituição dos apoios recebidos, com base no próprio diploma do PARHP, artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, e nos princípios da boa-fé justiça e proporcionalidade.

4. O n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, (PARHP), determina que só o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos ao abrigo do presente decreto-lei, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio determinam a suspensão dos pagamentos e a devolução das quantias indevidamente recebidas.

5. O n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, (PARHP), é, assim, norma especial, estipulando inequivocamente que só há direito à devolução de quantias indevidamente recebidas com o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos ao abrigo do presente decreto-lei, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio.

6. As normas especiais, como se sabe, consagram uma disciplina nova ou diferente para círculos mais restritos de pessoas, coisas ou relações.

7. É exatamente o que ocorre com n.º 1 do artigo 12.º do PARHP que consagra uma disciplina diferente do direito comum relativamente à devolução de verbas.

8. A CCDR Centro, cumprindo este normativo, não diligenciou no sentido de serem restituídas verbas concedidas em apoios anulados, sempre que tais apoios foram concedidos sem que os seus beneficiários tivessem prestado falsas declarações ou



*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

realizado outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio.

9. O princípio da boa-fé exige que a Administração Pública e os particulares ajam e se relacionem segundo as regras da boa-fé, tal pressupondo que devem ser ponderados os valores fundamentais do Direito relevantes perante as situações concretas, especialmente a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa.

10. Ora, como referiremos infra, havia grande urgência na abertura dos procedimentos das empreitadas de reconstrução das habitações atingidas pelo incêndio de 15 de outubro de 2017. Neste contexto, considerando que tínhamos casas danificadas pelos incêndios em cerca de 30 concelhos, o apoio às famílias era feito pelas autarquias, nomeadamente no preenchimento dos pedidos de apoio em formulário próprio e na obtenção de documentos essenciais aos pedidos de apoios que tinham ardido nos incêndios. Após a receção do pedido, as autarquias, também em formulário próprio, validavam a informação e propunham à CCDR Centro que concedesse o apoio. Foram recebidos 1340 pedidos de apoio e considerados como preenchendo os requisitos para ter acesso ao apoio 849 habitações. A CCDR Centro recusou apoio a 491 pedidos, pelos seguintes motivos:

- a) Uso do imóvel para habitação não permanente: 206;
- b) Titularidade do imóvel: 155;
- c) Desistências: 56;
- d) Danos/custos de reparação não justificados: 28;
- e) Legalidade urbanística: 27;
- f) Institucionalização em lares: 14;
- g) Outros: 5.

Deste modo, incluíram-se nas empreitadas as habitações que cumpriam formalmente os pressupostos dos apoios e que tinham por parte das respetivas câmaras municipais a declaração de se tratar de habitação permanente.

11. Com o início dos trabalhos das empreitadas, maioritariamente em Junho de 2018, foram feitas denúncias junto das equipas das empresas construtoras, dos gestores de obra da CCDR Centro, ou de forma anónima junto da CCDR Centro, de

He



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

REGIÃO CENTRAL

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

que algumas das habitações que a CCDR Centro estava a reconstruir pertenciam a pessoas que, de facto, não habitavam de forma permanente as habitações ardidas, apesar de no processo de pedido de apoio preencherem os requisitos formais de acesso aos apoios. Tratavam-se de situações de pessoas que residiam em lares, ou de situações de pessoas que, apesar de passarem temporadas longas nas casas ardidas, sobretudo nos meses do verão, habitavam a maior parte do ano noutras habitações, que não as ardidas. Recorde-se que o período de referência para a aferição dos consumos de água ou eletricidade, correspondia aos três meses que antecederam os incêndios.

12. A situação de apoiar ou não as pessoas que, à data dos incêndios, se encontravam institucionalizadas em lares gerou alguma controvérsia, tendo a CCDR Centro recorrido, informalmente, à IGF e à Autoridade Tributária, e, formalmente, à Provedoria de Justiça. As entidades mencionadas reiteraram junto da CCDR Centro os critérios que consubstanciariam o conceito e os pressupostos de residência permanente que viria a ser plasmado no despacho n.º 2-A/2018, despacho este que a Presidente da CCDR Centro considerou absolutamente necessário face ao anteriormente descrito. Em muitas situações de idosos institucionalizados em lares de forma permanente, as famílias solicitaram parecer à Provedoria de Justiça, que comunicou às famílias o seu entendimento de as referidas situações não consubstanciarem habitação permanente.

13. Neste contexto, em agosto de 2018, estabilizou-se, por despacho n.º 2-A/2018 da Presidente da CCDR Centro, a interpretação segundo a qual o quadro legal do PARHP impossibilitava a atribuição de apoios a quem tinha o seu domicílio em lares ou a quem cumpria formalmente todos os requisitos<sup>1</sup>, mas a sua história de vida apresentava outra verdade material.

14. Mas em agosto de 2018 já tinham sido abertos todos os procedimentos pré-contratuais de empreitadas, pelo que foram incluídas habitações nessas

<sup>1</sup> Portaria n.º 366/2017, de 7 de dezembro, artigo 7.º, n.º 4: O uso do imóvel para habitação permanente é comprovado pela apresentação de documento com indicação do domicílio fiscal à data do incêndio ou pela apresentação de faturas de eletricidade ou água nos meses de julho, agosto e setembro de 2017 que apresentem consumos indiciadores do seu uso habitacional regular.

**Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro**

empreitadas sem atender às interpretações apenas consolidadas pelo despacho n.º 2-A/2018 da Presidente da CCDR Centro, e que decorreram do conhecimento concreto das histórias de vida das famílias em causa, conhecimento esse que não foi possível ter na altura da preparação dos procedimentos concursais. Ou seja, formalmente as famílias cumpriam os requisitos para obterem o apoio mas, de facto, a sua história de vida levou-nos a concluir que as habitações arduas não constituíam habitações permanentes, apesar das famílias terem domicílio fiscal na habitação em causa, ou, na falta deste, apresentarem consumos de água ou luz consentâneos com o uso permanente das habitações.

EMPREITADA / MUNICÍPIO	ADJUDICATÁRIO	DATA					
		CONVITE	LIMITE APRES. PROPOSTA	PROPOSTA	ADJUDICAÇÃO	CONTRATO	VISTO TdC
TONDELA	OLIVEIRAS   VECONCEPT   FLOPONOR	09/02/2018	21/02/2018	20/02/2018	02/03/2018	07/03/2018	12/04/2018
SANTA COMBA DÃO	EDIVISA   LÚCIOS	07/03/2018	19/03/2018	16/03/2018	27/03/2018	09/04/2018	16/05/2018
VOUZELA I							
VOUZELA II	EDIVISA   LÚCIOS	13/06/2018	19/08/2018	19/06/2018	21/06/2018	11/07/2018	05/09/2018
TÁBUA	EDIVISA   LUCIOS	29/03/2018	04/04/2018	04/04/2018	08/04/2018	18/04/2018	22/05/2018
MORTÁGUA							
PENACOVA							
ARGANIL	MANTEVIAS   PAVIAZEMÉIS	09/03/2018	20/03/2018	20/03/2018	27/03/2018	13/04/2018	08/05/2018
GOUVEIA	MANTEVIAS   ASF	29/03/2018	10/04/2018	10/04/2018	18/04/2018	24/04/2018	24/05/2018
SEIA							
NELAS							
OLIVEIRA DO HOSPITAL	MANTEVIAS   GABRIEL COUTO	30/05/2018	05/06/2018	05/06/2018	06/06/2018	14/06/2018	24/07/2018
MIRA	EMBEIRAL	12/04/2018	18/04/2018	17/04/2018	18/04/2018	23/04/2018	24/05/2018
VAGOS							
OLIVEIRA DE FRADES	EMBEIRAL	17/05/2018	23/05/2018	23/05/2018	24/05/2018	29/05/2018	24/07/2018
VISEU	EMBEIRAL	17/05/2018	23/05/2018	23/05/2018	24/05/2018	29/05/2018	NA
CARREGAL DO SAL	EMBEIRAL	30/05/2018	05/06/2018	04/06/2018	08/06/2018	14/06/2018	06/08/2018

He



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

EMPREITADA / MUNICÍPIO	ADJUDICATÁRIO	DATA					
		CONVITE	LIMITE APRES. PROPOSTA	PROPOSTA	ADJUDICAÇÃO	CONTRATO	VISTO TdC
MANGUALDE	EMBEIRAL	23/07/2018	29/07/2018	23/07/2018	30/07/2018	27/08/2018	NA
S. PEDRO DO SUL I	FAP	27/04/2018	03/05/2018	03/05/2018	03/05/2018	24/05/2018	NA
S. PEDRO DO SUL II	FAP	30/05/2018	05/06/2018	05/06/2018	06/06/2018	21/06/2018	NA
VILA NOVA DE POIARES	CIVIBERICA	22/05/2018	28/05/2018	28/05/2018	30/05/2018	05/06/2018	12/07/2018
GÓIS	CIVIBERICA	02/07/2018	08/07/2018	05/07/2018	11/07/2018	20/07/2018	31/08/2018
SERTÃ	DIAMANTINO JORGE & FILHO	02/07/2018	08/07/2018	06/07/2018	11/07/2018	24/07/2018	31/08/2018
PAMPILHOSA DA SERRA	DIAMANTINO JORGE & FILHO	06/07/2018	12/07/2018	12/07/2018	13/07/2018	26/07/2018	31/08/2018
LOUSÃ	OBRA MAGNA	03/07/2018	09/07/2018	12/07/2018	13/07/2018	20/07/2018	NA
OLEIROS	LOURANTUNES	05/07/2018	11/07/2018	11/07/2018	12/07/2018	26/07/2018	31/08/2018

15. O facto de preencherem os requisitos que constituíam os elementos exigidos pela legislação para se comprovar estar-se perante uma habitação permanente, levou as famílias em causa a solicitarem o apoio, pois estavam convencidas de terem direito ao mesmo, tendo-se verificado o mesmo raciocínio por parte dos presidentes de câmara que, nesses processos, atestaram estarmos perante situações de habitações permanentes.

16. Assim sendo, exigir, nestes casos, a restituição dos montantes dos apoios concedidos por parte da CCDR Centro seria, obviamente, violar o n.º 1 do artigo 12.º do PARHP, dado que os beneficiários nestes casos não incumpriram obrigações, nem prestaram falsas declarações,

17. Tal exigência da devolução de verbas nestes casos, para além de violar uma norma especial dum diploma legal, violaria também o princípio da boa-fé, o princípio da justiça (a Administração deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela entrem em relação) e o princípio da proporcionalidade (a Administração deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos).



*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

18. Ora, exigir, nas hipóteses que referimos, a devolução de verbas aos particulares seria tratá-los injustamente e seria, ainda, desproporcional ao interesse público prosseguido (o interesse público no apoio aos particulares com habitações destruídas pelos incêndios não deve exigir a devolução dessas verbas quando elas foram concedidas pela Administração, sem que os particulares tivessem contribuído para tal com omissões ou falsas declarações).

**Breve historial sobre os procedimentos de levantamento dos danos com o Incêndio de 15 de outubro de 2017**

A urgência das intervenções no âmbito do PARHP para reconstrução das habitações danificadas pelos incêndios de outubro de 2017 foi reconhecida por diversos órgãos de soberania, designadamente a Presidência da República e a Assembleia da República.

Para poder definir o pacote de medidas para os incêndios, bem como o envelope financeiro, o Governo solicitou à CCDR Centro que fizesse, a título de urgência no prazo de duas semanas, o levantamento dos danos nas habitações e nas empresas do sector industrial. Nesse curto período, considerando a dimensão da tarefa, bem como os recursos que a mesma exigia, foi essencial o apoio das equipas das autarquias, de empresas locais que trabalham e conhecem o território, possuem os recursos humanos e a tecnologia que permitiram identificar 1707 casas/edificações danificadas e 500 empresas danificadas, em 38 Municípios da Região Centro dentro do prazo estipulado. Pela dimensão territorial e de catástrofe, a situação dos incêndios de 2017 não tem comparação com qualquer outra ocorrida.

Desta forma, a CCDR Centro, juntamente com as autarquias, procedeu ao levantamento dos danos registados em habitações permanentes. Sublinha-se que a informação de se estar ou não em presença de uma habitação permanente era dada, na altura, pelas autarquias, pois nem os técnicos da CCDR Centro, nem as empresas contratadas dispunham de elementos para poder classificar uma edificação como habitação permanente ou não.

He



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

COMISSÃO TERRITORIAL

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

A informação base referida densificou-se em parâmetros a partir dos quais se aferiu o custo estimado de reposição das condições de habitabilidade dos imóveis afetados.

Nas situações de perda total da habitação ou do anexo habitacional, sujeitas a intervenções de reconstrução total, de acordo com os parâmetros considerados, e sempre que possível, foi efetuada a medição da área de implantação dos imóveis, considerando, na definição do valor, o número de pisos de uso habitacional ou complementares, como sejam os sótãos e as caves.

Em alternativa à medição da área de implantação e ao cálculo da área bruta de construção recorreu-se aos valores destes parâmetros inscritos nas respetivas Cadernetas Prediais Urbanas. Para efeitos de cálculo do custo estimado de reposição, considerou-se o valor médio de construção por metro quadrado, de acordo com o artigo 39.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, a vigorar no ano de 2017, fixado anualmente, sob proposta da Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos (CNAPU), e publicado pela Portaria n.º 345-B/2016, de 30 de dezembro.

Foi considerado o valor médio de construção por metro quadrado de 482,40€. Para os anexos habitacionais, e considerando que os mesmos não apresentam um custo de intervenção equivalente ao da habitação, foi considerado, em regra, 50% do valor da habitação.

Nas situações de danos parciais, sujeitas a intervenções de reconstrução parcial ou a obras de conservação, foi em geral determinado o custo estimado de reposição tendo por base valores de mercado para intervenções semelhantes. Nas situações em que não foi possível determinar o custo estimado de reposição foi aplicado o valor médio de construção por metro quadrado definido para as reconstruções totais.

Considerando o trabalho e metodologia acima explicados, estimou-se, na altura, que foram afetadas 1707 habitações permanentes, das quais 694 a necessitar de reconstrução total.

Os levantamentos dos danos foram necessariamente tarefas muito complexas e algo imperfeitas, pois foram feitas num contexto de grande pressão, de grande fragilidade das famílias e instituições, em que se sinalizaram edificações como habitações, que



*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

posteriormente se verificaram não o ser, e onde escaparam habitações que de facto foram danificadas e não foram inicialmente sinalizadas.

O levantamento permitiu ter uma ideia da dimensão da catástrofe, que foi naturalmente afinada, numa fase posterior, após os pedidos de apoio das famílias, já com as evidências exigidas pelo PARHP, designadamente a titularidade da habitação, prova em como a habitação ficou danificada nos incêndios de outubro de 2017, prova em como se tratava de uma habitação permanente, entre outras formalidades.

Para a operacionalização do PARHP, a CCDR Centro celebrou protocolos de colaboração com as Câmaras Municipais, para a atribuição e gestão dos apoios. Nestes protocolos, atribuiu-se às Câmaras Municipais a competência de instrução dos pedidos de apoio que foram feitos pelas famílias junto das Câmaras Municipais, mediante preenchimento de formulário próprio.

Os protocolos de colaboração celebrados integravam a listagem dos imóveis indicados pelas Câmaras Municipais que, de acordo com os levantamentos efetuados, correspondiam a habitações permanentes.

O referido protocolo previa igualmente que as Câmaras Municipais só enviassem para a CCDR Centro os pedidos de apoio quando os considerassem corretamente instruídos, elaborando a correspondente proposta de atribuição de apoio, a qual era subscrita pelo respetivo Presidente.

Competia também às Câmaras Municipais, na fase de execução dos apoios, acompanhar e proceder à verificação do cumprimento dos apoios, bem como reportar eventuais incongruências ou possíveis incumprimentos.

Os protocolos de colaboração com as Câmaras Municipais foram celebrados até 31/01/2018.

Assim, os apoios aprovados para a reconstrução de habitações permanentes, à data de 31 de dezembro de 2021, foram 849, distribuindo-se por 517 apoios em dinheiro e 332 apoios em espécie, perfazendo um custo de 59.761.391,97 €.

He

### 1. Submissão dos pedidos de apoio por parte das famílias e validação por parte das Câmaras Municipais

Posteriormente aos levantamentos dos danos, decorreu a fase de pedido de apoio por parte das famílias, com a apresentação do formulário de pedido de apoio ao PARHP nas Câmaras Municipais e a validação, sob a forma de Proposta de Atribuição de Apoio, da informação constante nos formulários de pedido de apoio por parte das referidas entidades.

Nos referidos formulários as famílias comprovavam que eram proprietárias dos imóveis (caderneta predial) e que vivem ou viviam nos mesmos (domicílio fiscal ou faturas de eletricidade ou água), apresentavam os orçamentos e declaravam a existência ou não de seguros.

Verificando-se que o domicílio fiscal (habitação permanente nos termos definidos pela Autoridade Tributária) não coincidia com a habitação/imóvel a que se referia o pedido de apoio:

- a) As faturas de eletricidade ou água respeitantes aos consumos dos meses de julho, agosto e setembro de 2017 só foram consideradas se se tratassem de consumos reais, ou seja, não foram consideradas/aceites as respeitantes a consumos estimados, mesmo que a estimativa abrangesse só parcialmente o período referido;
- b) Tratando-se de consumos reais, a análise dos mesmos foi efetuada, tendo sido devidamente justificada e documentalmente fundamentada a discrepância entre o domicílio fiscal (habitação permanente nos termos definidos pela Autoridade Tributária) e a habitação/imóvel do pedido de apoio. Para tal análise foi importante a análise da história de vida dos agregados familiares. Em termos documentais foi solicitada a certidão da Autoridade Tributária relativa ao património imóvel, à data dos incêndios, do requerente e do agregado familiar mencionado no pedido de apoio.

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

As Câmaras Municipais, de acordo com o previsto nos Protocolos de Colaboração celebrados, mediante documento próprio (Proposta de Atribuição de Apoio) e após análise técnica do formulário de candidatura, validavam a informação prestada pelas famílias (em termos descritivos e de valor dos danos), propondo ou não à CCDR Centro a atribuição do apoio solicitado.

Salvo exceções devidamente fundamentadas e autorizadas pela CCDR Centro, a submissão dos formulários de candidatura e das propostas de atribuição de apoio decorreu até fevereiro de 2018.

**a) Pedidos de apoio em espécie**

Os pedidos de apoio em espécie refletem o número de habitações cuja responsabilidade de reconstrução foi da CCDR Centro.

Nos apoios em espécie foi a CCDR Centro que fez a reconstrução das habitações, em geral, com danos superiores a 25 mil euros. Assim, a lei determinava que a CCDR Centro atuasse como dóna de obra, devendo, portanto, lançar os procedimentos de contratação pública. Estando em causa verbas do Orçamento do Estado a aplicar por uma entidade pública (CCDR Centro), foram cumpridas as regras da contratação pública e solicitado o visto prévio do Tribunal de Contas para os contratos de empreitada, necessários à execução das obras de construção, reconstrução ou conservação de habitações permanentes.

O Código dos Contratos Públicos, artigo 24.º, alínea c) permite que, em situações de urgência, como é a situação de calamidade resultante dos incêndios de outubro de 2017, se utilize o procedimento de ajuste direto. Para além disso, em 2017, foi criada legislação especial (Decreto-Lei n.º 135-A/2017, de 02 de novembro) que veio reforçar a possibilidade de recurso ao ajuste direto nas situações relacionadas com os incêndios. Adicionalmente, a Lei do Orçamento de Estado para 2018 (artigo 164.º, n.º 3) permitiu à CCDR Centro adotar o procedimento de ajuste direto nas prestações de serviços e nas empreitadas relacionadas com os incêndios de outubro de 2017.

Pese embora o enquadramento legal referido, por princípio, a CCDR Centro optou pelo procedimento de consulta prévia a 3 entidades. Apenas nas situações de menor dimensão

He



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

COMISSÃO TERRITORIAL

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

a CCDR Centro optou pelo ajuste direto. Em algumas situações de maior dimensão, o procedimento adotado foi o ajuste direto quando os procedimentos de consulta prévia ficaram desertos, sobretudo pelo facto das empresas consultadas apresentarem preços acima do preço base previsto nos procedimentos. Foi o caso dos procedimentos para a reconstrução de habitações nos Municípios de Mira/Vagos, Tábua/Mortágua/Penacova e Oliveira do Hospital.

As empreitadas lançadas no âmbito do PARHP englobaram, na sua maioria, além das obras de construção, a realização dos projetos de arquitetura e especialidades.

A urgência na abertura dos procedimentos destas empreitadas levou a que se considerasse a possibilidade, na fase de execução dos projetos, de revisão das áreas a intervir, bem como da reverificação dos pressupostos dos apoios, o que, no limite, poderia levar à anulação dos apoios concedidos, como sucedeu em alguns casos.

Todos os procedimentos das empreitadas foram abertos antes do despacho n.º 2-A/2018, de 13 de agosto de 2018, da Presidente da CCDR Centro, despacho esse onde se estabilizou a interpretação que o quadro legal do PARHP impossibilitava a atribuição de apoios a quem tinha o seu domicílio em lares ou a quem, muito embora cumprisse formalmente todos os requisitos legais para a sua atribuição, se verificasse que a sua história de vida comprovasse materialmente que essa atribuição violava a ratio dos preceitos legais.

**b) Pedidos de apoio em dinheiro**

Nos apoios em dinheiro, as famílias solicitaram o apoio à CCDR Centro através dos Municípios, em geral para trabalhos de reconstrução de menor dimensão, que permitiam às famílias continuar a viver nas suas casas. Nestas situações, as famílias contrataram diretamente as empresas de construção, sendo posteriormente compensadas pela CCDR Centro à medida que iam apresentando os documentos de despesa.

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

Na maioria das situações estavam em causa reconstruções parciais para as quais as famílias solicitavam três orçamentos, apoiando a CCDR Centro o valor correspondente ao orçamento mais baixo, desde que a Câmara Municipal atestasse na Proposta de Atribuição do Apoio que os valores em causa estavam dentro dos preços de mercado praticados na região.

Em dinheiro, os apoios aprovados totalizaram 517, no valor de 10.315.832,26 €.

Verificou-se, em geral, uma grande lentidão na execução dos apoios em dinheiro.

Regularmente, os técnicos da CCDR Centro telefonavam para as famílias, que nos reportavam dificuldades em contratar empresas, em iniciarem as obras ou em manterem um ritmo regular de trabalhos.

Posteriormente ao lançamento dos procedimentos de contratação para as empreitadas (julho de 2018), houve um conjunto de pedidos de apoio para reconstrução total, apresentados nos finais de 2018 e princípios de 2019, que foram aprovados, tendo a reconstrução das habitações ficado a cargo das famílias.

## **2. Acompanhamento e execução dos pedidos de apoio**

### **a) Pedidos de apoio em espécie**

A CCDR Centro, obtida a validação por parte das Câmaras Municipais e, após verificação dos requisitos formais dos pedidos de apoio em espécie recebidos, preparou todos os procedimentos de contratação das empreitadas para reconstrução das habitações que ficaram à sua responsabilidade.

He



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

COMISSÃO TERRITORIAL

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

Conforme já referido, a urgência na abertura dos procedimentos destas empreitadas levou a que se considerasse a possibilidade de, na fase de execução dos projetos, se proceder à revisão das áreas a intervir, bem como à reverificação dos pressupostos de concessão dos apoios.

Ao primeiro contacto com as famílias tido pelas Câmaras Municipais, no âmbito do processo de apresentação do pedido de apoio, seguiu-se o contacto com os gestores de obra da CCDR Centro e das equipas de levantamento topográfico e de elaboração de projeto pertencentes aos empreiteiros contratados.

Na equipa CCDR Centro existiam gestores de projeto, cada um responsável por um conjunto de empreitadas, e que acompanhavam a execução das obras no terreno, fazendo a ligação com as equipas das Câmaras Municipais e com as empresas de fiscalização e interagiam com as famílias sempre que necessário.

A elaboração dos projetos pressupunha uma prévia análise e validação das áreas de intervenção, por parte da CCDR Centro, como também a aprovação dos estudos prévios e projetos de execução.

Com o estudo prévio pretendia-se elaborar uma proposta de projeto para a reconstrução do que existia, à data do incêndio, tendo em consideração as necessidades de cada família, melhorando, sempre que possível, as suas condições de habitabilidade.

Esta fase englobava a realização de reuniões com as famílias para apresentação da proposta de projeto e sua validação, bem como esclarecimentos sobre as diversas fases do processo de reconstrução.

Após a aprovação dos projetos pelas famílias e entrega dos mesmos nas Câmaras Municipais, estavam reunidas as condições para o início da reconstrução/construção das habitações.

Durante a fase de execução dos levantamentos topográficos, necessários à definição dos pressupostos dos estudos prévios a propor às famílias, verificou-se a necessidade de, por

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

questões de segurança de realização dos mesmos, proceder à demolição prévia de parte significativa de alguns imóveis.

A execução destes trabalhos e a presença de trabalhadores nos imóveis suscitou a curiosidade de vizinhos e de moradores das respetivas localidades e que, por intermédio dos empreiteiros e das equipas de fiscalização contratadas, fizeram chegar à CCDR Centro denúncias e pedidos de informação sobre os apoios que estariam a ser atribuídos a eventuais residentes nos imóveis alvo de intervenção.

Foram denunciadas situações correspondentes a proprietários que residiam em Estruturas Residenciais para Idosos (lares) já anteriormente à ocorrência dos incêndios de outubro de 2017 ou que residiam de forma periódica nos imóveis (emigrantes ou residentes noutras localidades e que usavam os imóveis para férias ou estadias de curta/moderada duração) ou que apenas usavam os imóveis com finalidades de apoio a atividade agrícola.

Quando surgia uma dúvida sobre um apoio, era solicitada informação à respetiva Câmara Municipal, que, quando havia necessidade, solicitava informação à família em causa. Se se chegava à conclusão que o apoio devia ser anulado, a CCDR Centro produzia nova proposta de decisão, que comunicava à Câmara Municipal, que, por sua vez, comunicava à família.

As famílias tiveram sempre o direito a pronunciarem-se, acrescentando documentos ou declarações de testemunhas, bem como a solicitar que essas mesmas testemunhas fossem inquiridas pelos juristas da CCDR Centro.

Depois da audiência prévia à família, a CCDR Centro e a Câmara Municipal reavaliavam toda a informação e a CCDR Centro tomava uma nova decisão, que podia ser a de manter o apoio ou de o anular, comunicando-a à Câmara Municipal que a comunicava à família em causa.

Quando os beneficiários diretos não compareciam sistematicamente ou eram representados por familiares nas reuniões de preparação dos levantamentos topográficos e de definição dos estudos prévios das habitações ou quando as informações prestadas presencialmente pelos mesmos não corroboravam um uso habitacional permanente do

He



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

REGIÃO TERRITORIAL

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

ímovel, os processos respetivos eram objeto de uma verificação em termos semelhantes ao anteriormente descrito.

Sempre que se detetava uma situação incluída na empreitada, mas em que se dispunha de informação que apontava para a possibilidade de não se enquadrar nas regras do PARHP, a CCDR Centro articulava-se sempre com as empresas de construção e suspendia os trabalhos em curso pelo tempo necessário ao apuramento da situação.

Assim, a grande maioria dos processos cujo apoio foi anulado e a obra foi retirada das empreitadas contratadas estavam numa fase muito inicial de execução, representando desta forma custos apenas relacionados com levantamentos topográficos, demolição ou contenção de estruturas dos imóveis arditos, bem como de montagem e desmontagem de estaleiros de obra necessários à salvaguarda e segurança dos referidos trabalhos.

Note-se, ainda, que todos os procedimentos das empreitadas foram abertos antes do despacho n.º 2-A/2018, de 13 de agosto de 2018, da Presidente da CCDR Centro, despacho esse onde se estabilizou a interpretação que o quadro legal do PARHP impossibilitava a atribuição de apoios a quem tinha o seu domicílio em lares ou a quem, muito embora cumprisse formalmente todos os requisitos legais para a sua atribuição, se verificasse que a sua história de vida comprovasse materialmente que essa atribuição violava a ratio dos preceitos legais.

Por outro lado, também se verificou que, em algumas das desistências de pedido de apoio, estavam em causa habitações em que os proprietários, posteriormente ao pedido de apoio, receberam seguros que cobriam a totalidade dos danos.

À data da candidatura aos apoios, as famílias não sabiam se os seguros que iriam receber permitiam cobrir a totalidade dos danos, pelo que entregaram a casa à CCDR Centro para poderem beneficiar de apoio na parte dos danos eventualmente não coberta pelos seguros.

Há outras situações que representam a passagem de apoio em espécie para apoio em dinheiro, ou seja, inicialmente as famílias solicitaram à CCDR Centro para fazer a recuperação das suas casas, contudo, mais tarde, optaram por serem elas próprias a fazer as obras, dentro dos mesmos valores.

Das situações acima descritas resultou que 78 casas inicialmente integradas nas empreitadas do PARHP fossem retiradas das mesmas

#### **b) Pedidos de apoio em dinheiro**

As ações de verificação administrativa, financeira e física e de acompanhamento dos apoios em dinheiro estão definidas no despacho n.º 3/2018 da Presidente da CCDR Centro, que previa três instrumentos principais para a monitorização da implementação do PARHP, no que diz respeito aos apoios em dinheiro: a verificação administrativa sistemática dos pedidos de apoio, as verificações físicas no local e o contacto telefónico com os requerentes.

No entanto, anteriormente ao referido despacho, os pedidos de apoio em dinheiro seguiram os passos definidos na legislação e regulamentação do PARHP em termos de verificação dos pressupostos formais de atribuição do apoio, da validação por parte das Câmaras Municipais, bem como da confirmação por parte destas da efetiva execução dos trabalhos sobre os quais eram apresentados os correspondentes pedidos de pagamento.

Periodicamente, foram feitas chamadas telefónicas às famílias com apoios em dinheiro, sem pedidos de pagamento submetidos ou com obras já em curso, para perceber a existência de problemas ou outros constrangimentos à execução e conclusão das obras de reconstrução aprovadas, bem como para verificação informal das informações e das declarações prestadas e que consubstanciavam o pedido de apoio aprovado.

Decorrente do despacho n.º 3/2018, a partir do início de setembro de 2018, foi efetuada a revisão de todos os apoios em dinheiro concedidos até 30 de junho desse ano e sem qualquer execução física e financeira; nestes casos, foi feito um telefonema às famílias e feita uma visita ao local para identificar eventuais situações que estivessem a constituir problemas para as famílias ou para as equipas das Câmaras Municipais.

Dos contactos feitos com as famílias foi sempre dado conhecimento à Câmara Municipal e, no caso particular das visitas ao local, os técnicos da CCDR Centro foram sempre acompanhados por elementos das Câmaras Municipais.

He

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

Na análise dos pedidos de pagamento dos apoios foi feita a verificação administrativa dos pedidos de pagamento do apoio atribuído, designadamente a conformidade formal dos documentos de despesa apresentados, a conformidade do pedido de pagamento com o apoio aprovado e a validação dos pressupostos que estiveram na origem da atribuição do apoio (a origem dos danos nos incêndios de outubro 2017, a titularidade do imóvel e o seu uso habitacional permanente). Qualquer indício que suscitasse dúvidas sobre um destes pressupostos dava origem a uma verificação física no local.

Também nas verificações físicas no local foram validados os pressupostos que estiveram na origem da atribuição do apoio:

- a) A titularidade dos imóveis;
- b) A origem dos danos nos incêndios de outubro 2017;
- c) A execução (física e financeira) efetiva dos apoios;
- d) O uso habitacional dos imóveis:
  - i. Quando a decisão de apoio teve como origem os consumos de água ou eletricidade, por falta do domicílio fiscal, era verificado o motivo pelo qual o domicílio fiscal do beneficiário não coincidia com o imóvel declarado como habitação permanente e com o período do ano em que o agregado familiar residiu na habitação objeto do apoio, devendo ser esclarecidas informações como "a maior parte do ano"; nestas situações era solicitada declaração clara e inequívoca da Câmara Municipal sobre o(s) período(s) de permanência do agregado familiar na habitação apoiada e que estivesse nestas circunstâncias.
  - ii. Quando os apoios tiveram como origem o domicílio fiscal foi verificado o uso efetivo do imóvel para habitação permanente e, se necessário, solicitou-se informação relativa aos consumos de eletricidade ou de água, bem como, se necessário, declaração clara e inequívoca da Câmara Municipal sobre o(s) período(s) de permanência do agregado familiar na habitação apoiada e que estivesse nestas circunstâncias.
  - iii. Nas situações previstas nas alíneas anteriores, a falta de resposta por parte do agregado familiar e/ou da Câmara Municipal respetiva determinava a revisão do apoio.



*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

As verificações efetuadas ficaram patentes nos relatórios das verificações físicas, em que para além da validação dos pressupostos anteriores era também avaliada a evolução da execução e sugeridas ações de follow-up.

Qualquer indício que durante a visita ao local suscitasse dúvidas sobre a titularidade dos imóveis, o uso permanente da habitação em causa ou sobre a origem dos danos nas habitações era obrigatoriamente registado no relatório de verificação física, para averiguação pela CCDR Centro e pela respetiva Câmara Municipal.

Até 15 de julho de 2019, foram realizadas cerca de 275 ações de verificação física pela equipa interna da CCDR Centro. Estas ações eram em geral levadas a cabo por dois técnicos da CCDR Centro e elementos das Câmaras Municipais.

Foram também realizadas em 2019, no âmbito de uma aquisição de serviços, 20 ações de controlo com base em verificações no local e na verificação dos procedimentos de gestão do PARHP. Foram ainda analisados, em idênticos moldes, 4 processos pela Equipa de Controlo Interno do Programa Operacional Regional do Centro.

**Conclusão:**

1. A CCDR Centro considerou que, nas hipóteses em que a devolução dos apoios indevidamente recebidos por parte dos beneficiários pressupunha a existência de provas ou de fortes indícios quanto à prestação de falsas declarações ou a existência de outros ilícitos, deveria remeter esses processos ao Ministério Público.
2. Dessa forma, se da investigação criminal não resultasse o arquivamento dos processos, a CCDR Centro estava salvaguardada quanto à existência desses indícios fortes de culpa por parte dos beneficiários, podendo assim fundamentar a devolução dos apoios por falsas declarações ou outros ilícitos.
3. Nos outros casos, optou-se por não efetuar essa remessa ao Ministério Público, por comprovadamente não terem existido nem falsas declarações, nem eventuais ilícitos por parte dos beneficiários, considerando-se que, nestes casos, não haveria

Hle



*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

lugar à restituição dos apoios recebidos, com base no próprio diploma do PARHP, artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017 de 14 de novembro, e nos princípios da boa-fé justiça e proporcionalidade.

4. O n.º 1 do artigo 12 o do Decreto-Lei n.º 142/2017 de 14 de novembro, (PARHP), determina que só o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos ao abrigo do presente decreto-lei, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações, ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio, determinam a suspensão dos pagamentos e a devolução das quantias indevidamente recebidas.

5. O n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, (PARHP), é, assim, norma especial, estipulando inequivocamente que só há direito à devolução de quantias indevidamente recebidas com o incumprimento pelos beneficiários das obrigações relativas à entrega das informações e documentação necessárias à verificação da aplicação regular dos apoios concedidos ao abrigo do presente decreto-lei, bem como as omissões ou a prestação de falsas declarações ou outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio.

6. As normas especiais, como se sabe, consagram uma disciplina nova ou diferente para círculos mais restritos de pessoas, coisas ou relações.

7. É exatamente o que ocorre com n.º 1 do artigo 12.º do PARHP que consagra uma disciplina diferente do direito comum relativamente à devolução de verbas.

8. A CCDD Centro, cumprindo este normativo, não diligenciou no sentido de serem restituídas verbas concedidas em apoios anulados, sempre que tais apoios foram concedidos sem que os seus beneficiários tivessem prestado falsas declarações ou realizado outros atos ilícitos relativos a condições determinantes da atribuição de apoio.

9. O princípio da boa-fé exige que a Administração Pública e os particulares ajam e se relacionem segundo as regras da boa-fé, tal pressupondo que devem ser

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

ponderados os valores fundamentais do Direito relevantes perante as situações concretas, especialmente a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa.

10. Ora, conforme referido supra, havia grande urgência na abertura dos procedimentos das empreitadas de reconstrução das habitações atingidas pelo incêndio de 15 de outubro de 2017. Neste contexto, considerando que tínhamos casas danificadas pelos incêndios em cerca de 30 concelhos, o apoio às famílias era feito pelas autarquias, nomeadamente no preenchimento dos pedidos de apoio em formulário próprio e na obtenção de documentos essenciais aos pedidos de apoios que tinham ardido nos incêndios. Após a receção do pedido, as autarquias, também em formulário próprio, validavam a informação e propunham à CCDR Centro que concedesse o apoio. Foram recebidos 1340 pedidos de apoio e considerados como preenchendo os requisitos para ter acesso ao apoio 849 habitações. A CCDR Centro recusou apoio a 491 pedidos, pelos seguintes motivos:

- a) Uso do imóvel para habitação não permanente: 206;
- b) Titularidade do imóvel: 155;
- c) Desistências: 56;
- d) Danos/custos de reparação não justificados: 28;
- e) Legalidade urbanística: 27;
- f) Institucionalização em lares: 14;
- g) Outros: 5.

Deste modo, incluíram-se nas empreitadas as habitações que cumpriam formalmente os pressupostos dos apoios e que tinham por parte das respetivas câmaras municipais a declaração de se tratar de habitação permanente.

11. Com o início dos trabalhos das empreitadas, maioritariamente em Junho de 2018, foram feitas denúncias junto das equipas das empresas construtoras, dos gestores de obra da CCDR Centro, ou de forma anónima junto da CCDR Centro, de que algumas das habitações que a CCDR Centro estava a reconstruir pertenciam a pessoas que, de facto, não habitavam de forma permanente as habitações ardidas, apesar de no processo de pedido de apoio preencherem os requisitos formais de acesso aos apoios. Tratavam-se de situações de pessoas que residiam em lares, ou de situações de pessoas que, apesar de passarem temporadas longas nas casas

He



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

COMISSÃO TERRITORIAL

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

ardidas, sobretudo nos meses do verão, habitavam a maior parte do ano noutras habitações, que não as ardidas. Recorde-se que o período de referência para a aferição dos consumos de água ou eletricidade, correspondia aos três meses que antecederam os incêndios.

12. A situação de apoiar ou não as pessoas que, à data dos incêndios, se encontravam institucionalizadas em lares gerou alguma controvérsia, tendo a CCDR Centro recorrido, informalmente, à IGF e à Autoridade Tributária, e, formalmente, à Provedoria de Justiça. As entidades mencionadas reiteraram junto da CCDR Centro os critérios que consubstanciariam o conceito e os pressupostos de residência permanente que viria a ser plasmado no despacho n.º 2-A/2018, despacho este que a Presidente da CCDR Centro considerou absolutamente necessário face ao anteriormente descrito. Em muitas situações de idosos institucionalizados em lares de forma permanente, as famílias solicitaram parecer à Provedoria de Justiça, que comunicou às famílias o seu entendimento de as referidas situações não consubstanciarem habitação permanente.

13. Neste contexto, em agosto de 2018, estabilizou-se, por despacho n.º 2-A/2018 da Presidente da CCDR Centro, a interpretação segundo a qual o quadro legal do PARHP impossibilitava a atribuição de apoios a quem tinha o seu domicílio em lares ou a quem cumpria formalmente todos os requisitos, mas a sua história de vida apresentava outra verdade material.

14. Mas em agosto de 2018 já tinham sido abertos todos os procedimentos pré-contratuais de empreitadas, pelo que foram incluídas habitações nessas empreitadas sem atender às interpretações apenas consolidadas pelo despacho n.º 2-A/2018 da Presidente da CCDR Centro, e que decorreram do conhecimento concreto das histórias de vida das famílias em causa, conhecimento esse que não foi possível ter na altura da preparação dos procedimentos concursais. Ou seja, formalmente as famílias cumpriam os requisitos para obterem o apoio mas, de facto, a sua história de vida levou-nos a concluir que as habitações ardidas não constituíam habitações permanentes, apesar das famílias terem domicílio fiscal na habitação em

*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*

causa, ou, na falta deste, apresentarem consumos de água ou luz consentâneos com o uso permanente das habitações.

15. O facto de preencherem os requisitos que constituíam os elementos exigidos pela legislação para se comprovar estar-se perante uma habitação permanente, levou as famílias em causa a solicitarem o apoio, pois estavam convencidas de terem direito ao mesmo, tendo-se verificado o mesmo raciocínio por parte dos presidentes de câmara que, nesses processos, atestaram estarmos perante situações de habitações permanentes.

16. Assim sendo, exigir, nestes casos, a restituição dos montantes dos apoios concedidos por parte da CCDR Centro seria, obviamente, violar o n.º 1 do artigo 12.º do PARHP, dado que os beneficiários nestes casos não incumpriram obrigações, nem prestaram falsas declarações.

17. Tal exigência da devolução de verbas nestes casos, para além de violar uma norma especial dum diploma legal, violaria também o princípio da boa-fé, o princípio da justiça (a Administração deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela entrem em relação) e o princípio da proporcionalidade (a Administração deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos).

18. Ora, exigir, nas hipóteses que referimos, a devolução de verbas aos particulares seria tratá-los injustamente e seria, ainda, desproporcional ao interesse público prosseguido (o interesse público no apoio aos particulares com habitações destruídas pelos incêndios não deve exigir a devolução dessas verbas quando elas foram concedidas pela Administração, sem que os particulares tivessem contribuído para tal com omissões ou falsas declarações).

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente

Isabel Damasceno Assinado de forma digital  
por Isabel Damasceno  
Vieira de Campos Vieira de Campos Costa  
Costa Idade: 2022.01.04  
235604 Z

(Dra. Isabel Damasceno Campos)

He



Exma. Senhora  
Auditora Coordenadora do  
Departamento de  
Auditoria VIII do Tribunal de Contas  
Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral  
Av. da República 65,  
1050-100 Lisboa

Sua referência  
Proc. n.º 12/2020 DA VIII.2

Nossa referência  
S.IHRU/2021/6188

Data  
20/12/2021

**ASSUNTO: Auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados nas habitações pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018.**

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., adiante IHRU, I.P., notificado do Relato de Auditoria elaborado no âmbito do processo n.º 12/2020 "Auditoria à utilização de fundos na reparação dos danos causados nas habitações pelos incêndios de outubro de 2017 e agosto de 2018", vem, no exercício da faculdade concedida, exercer a sua pronúncia nos seguintes termos:

**A- Em geral**

No que ao IHRU, I.P., diz respeito, e conforme é indicado no referido Relato de Auditoria (2.1 Âmbito e objetivos), esta pretendeu apurar se o programa *Porta de Entrada* foi executado de modo regular, transparente e eficaz, tendo como objetivo apreciar se "os sistemas de controlo instituídos são adequados, abrangendo a gestão de riscos éticos", bem como a "conformidade, transparência e eficácia da utilização dos recursos afetos".

Com efeito, tal como é sublinhado por esse Tribunal, os incêndios que afetaram o território nacional em 2017 e 2018 ficaram " *fortemente caracterizados pela sua força devastadora*" e consequências trágicas, tendo provocado perda de vidas humanas e uma vasta área florestal ardida que afetou espaços florestais públicos e privados, áreas agrícolas, infraestruturas e equipamentos e habitações que justificaram o decretamento da situação de calamidade e

adoção de medidas de urgência a vários níveis, designadamente, no que respeita à reconstrução e reabilitação das habitações das populações afetadas.

Relativamente aos incêndios de agosto de 2018, o então, recém criado programa Porta de Entrada-Programa de Apoio ao Alojamento Urgente, regulado nos termos do Decreto-lei n.º 29/2018, de 4 de maio, aplicável a necessidades de alojamento urgente de pessoas privadas, de forma temporária ou definitiva, de habitação ou do local onde mantêm a sua residência permanente ou em risco de ficar nessa situação, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional, em especial em situações de catástrofe, desastres naturais ou fenómenos de imigração, permitia que o IHRU, I.P., enquanto entidade gestora deste programa, e tendo por base o levantamento das necessidades habitacionais efetuado pelo município, assegurasse a concessão de financiamento no valor estimado de 2.681.011 €, correspondente a 2.339.263 € sob a forma de participações financeiras não reembolsáveis e 341.748 € sob a forma de empréstimos, para a reconstrução/reabilitação, nos termos e em execução de Protocolo de Cooperação Institucional celebrado com o Município de Monchique ao abrigo do citado diploma legal. Para o efeito, facultou ainda a informação e o apoio técnico necessários à instrução dos processos de candidatura pelo Município, procedido à análise técnico-financeira dos projetos relativos à reabilitação de habitações, aprovado as candidaturas e as formas de apoio a conceder, bem como assegurado a gestão e a concessão do apoio financeiro de acordo com os correspondentes cronogramas financeiros.

Assim, o Tribunal de Contas concluiu que:

- A apreciação dos pedidos de apoio foi efetuada pelo IHRU, mediante ficha de análise própria, sobre se o processo reunia condições para efeitos de atribuição do apoio e se existia parecer técnico favorável do Município de Monchique. Observou-se ainda que o Instituto procedeu aos cálculos para efeito de atribuição dos respetivos apoios, procedendo à sua correção, quando necessário;
- Os processos analisados estavam instruídos com todos os elementos necessários, tendo-se apurado que houve lugar a troca de correspondência eletrónica entre o IHRU e o Município a solicitar/prestar esclarecimentos;

Hle



Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

- Os critérios preferenciais de hierarquização e seleção das candidaturas foram observados e a concessão dos apoios foi formalizada através de contrato escrito celebrado entre o IHRU, I.P., e os beneficiários;
- Face a constrangimentos detetados na execução do Programa, o Protocolo de Cooperação Institucional celebrado entre o IHRU, I.P., e o Município foi objeto de aditamento, em 26 de junho de 2019, passando a incluir a modalidade de aquisição de habitação;
- Em 3 processos analisados as soluções habitacionais inicialmente previstas foram alteradas por acordo entre o Município e o IHRU, I.P., conforme previsto no Protocolo. Assim, sempre que as soluções habitacionais não se adequaram, foram efetuadas alterações coadunando o apoio à solução habitacional encontrada.
- Os apoios ao alojamento temporário e ao arrendamento permanente foram objeto de reavaliação para aferição das condições e montantes dos apoios pelo IHRU, I.P.;
- O arrendamento foi comprovado através dos recibos de arrendamento, remetidos pelo Município ao IHRU, I.P.;
- Foi necessário salvaguardar um valor de rendimento disponível mínimo aos beneficiários dos apoios;
- No que respeita à reabilitação analisada que se encontra concluída, constam do respetivo processo os autos de medição, as faturas do empreiteiro e a troca de correspondência entre o Município e o IHRU;
- No processo de aquisição concluído que foi analisado observou-se que no respetivo contrato celebrado entre o beneficiário e o IHRU consta o regime especial de alienação previsto no Programa, verificando-se que o correspondente ónus de inalienabilidade foi objeto de averbamento predial.

Conclusões que terão levado, crê-se, esse douto Tribunal a avaliar de forma globalmente positiva a atuação do IHRU no âmbito da utilização de fundos na reparação dos danos causados nas habitações pelos incêndios de agosto de 2018, o que muito nos apraz relevar.



## **B - Das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relato da Auditoria**

No Relato da Auditoria em referência, o Tribunal de Contas formulou as seguintes recomendações ao IHRU, I.P.:

### 1. Publicitar os apoios concedidos, nos termos legalmente estabelecidos

Com efeito, relativamente ao ano de 2020, o IHRU, I.P., não remeteu à Inspeção Geral de Finanças (IGF), para efeito de publicitação, informação relativa a benefícios públicos legalmente concedidos na sequência dos incêndios no concelho de Monchique em virtude de nenhum dos valores atribuídos nesse ano pelo IHRU, I.P., a beneficiários abrangidos terem atingido o limiar fixado na lei para efeitos de reporte à IGF, que era, no referido ano, de 8.890€.

A publicitação dos apoios públicos que são reportados à IGF, em que se incluem os concedidos no âmbito do programa Porta de Entrada, é igualmente assegurada pelo IHRU, I.P., no Portal da Habitação no link: <http://www.ihru.pt/web/quest/beneficios-concedidos-pelo-ihru-ip>

Assim, considera-se que este Instituto deu cumprimento às obrigações legais de reporte à IGF e de publicitação no Portal da Habitação dos apoios concedidos pelo IHRU, I.P., no âmbito do programa Porta de Entrada.

### 2. Desenvolver e aplicar instrumentos específicos para a identificação e gestão de riscos éticos e conflitos de interesses nos processos de apoio público

Pese embora o IHRU, I.P., não tenha identificado riscos específicos na execução do programa Porta de Entrada, é de salientar que dispõe de Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC) e de Código de Ética, tendo ainda sido recentemente criado o Gabinete de Auditoria Interna do IHRU, I.P.

Verifica-se, ademais, que o próprio Tribunal de Contas sublinha que:

- Os critérios para atribuição dos apoios, bem como a forma de comprovação dos mesmos, são, *“em regra, clara e transparentemente definidos em diploma legal ou regulamentar de natureza pública;*

Handwritten signature in blue ink.

- O modelo de gestão do Porta de Entrada "assenta numa estrutura organizativa com divisão de responsabilidades e competências entre a entidade gestora e os municípios, existindo separação entre as funções de preparação e decisão dos pedidos de apoio."

Sem prejuízo do ora exposto, ficamos ao dispor de V. Exa., para eventuais esclarecimentos adicionais que sejam considerados necessários.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo

Assinado por: **ISABEL MARIA MARTINS DIAS**  
Num. de identificação: **999999999**  
Data: 2021.12.20 21:15:52 +00:00  
Certificado por: **Dilata da República Eletrónica**  
Atributos certificados: **presidente - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P..**





TRIBUNAL DE CONTAS

E 18404/2021  
2021/12/20



**MUNICÍPIO DE MONCHIQUE**  
- CÂMARA MUNICIPAL -

CORRESPONDÊNCIA

- Entrega P.M.P.
- Enviado por correio arial
- Registrado
- Com aviso de receção
- Enviado por e-mail

Exma. Senhora  
Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Sua referência  
9240

Sua comunicação de  
06/12/2021

Nossa referência  
3455

Monchique  
16/12/2021

**Assunto: AUDITORIA À UTILIZAÇÃO DE FUNDOS NA REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS PELOS INCÊNDIOS DE OUTUBRO DE 2017 E AGOSTO DE 2018**

Exma. Senhora Auditora Coordenadora,

Em cumprimento do solicitado por despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira Relatora, somos pela presente a informar que o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Monchique, Paulo Alves, tomou posse em outubro de 2021.

Neste reduzido período em funções e devido aos casos urgentes que foram emergindo, não foi possível proceder à elaboração do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações conexas, contudo, é objetivo desta edilidade proceder à composição do mesmo o mais breve possível.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal,

Paulo Jorge Duarte Alves



Telefone 282 910 200 - Fax 282 910 299 \* Apartado 25 - 8551-851 MONCHIQUE \* E-mail: geral@cm-monchique.pt