

Incêndios outubro 2017

Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente

Perguntas Frequentes

Enquadramento

1. O que é o Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente (PARHP)? Quem pode beneficiar dele?

O PARHP visa a concessão de apoio às pessoas singulares e aos agregados familiares cujas habitações permanentes foram danificadas ou destruídas pelos incêndios de outubro de 2017 e atribui à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro) a responsabilidade pela gestão e coordenação global dos apoios na região Centro.

2. Qual o papel da CCDR e das câmaras?

Foram celebrados protocolos com as câmaras municipais, nos quais se atribui às autarquias a competência de instrução dos pedidos apresentados pelas famílias, bem como o acompanhamento e verificação do cumprimento dos apoios.

O protocolo prevê que as câmaras só enviem para a CCDR Centro os pedidos quando os considerarem corretamente instruídos, elaborando proposta de atribuição de apoio. A decisão final é da CCDR Centro.

3. Quais são as condições de acesso?

O Programa de Apoio exige como comprovativos da habitação permanente o domicílio fiscal à data do incêndio ou, na falta do mesmo, as faturas de eletricidade ou água nos meses de julho, agosto e setembro de 2017 que apresentem consumos indiciadores do seu uso habitacional regular; as famílias têm também que comprovar que são proprietárias da habitação em causa, através da caderneta predial, da habilitação de herdeiros, etc.

A existência dos mesmos pode não ser suficiente para se concluir que a habitação em causa se trata de habitação permanente, se a história de vida da família comprovar o contrário (emigrantes, por exemplo).

4. Como funcionam os apoios em dinheiro?

As famílias contratam diretamente as empresas de construção, sendo posteriormente compensadas pela CCDR Centro, à medida que vão apresentando os documentos de despesa. As famílias podem apresentar as faturas para pagamento, tendo 30 dias após o recebimento da CCDR Centro para apresentar o comprovativo dos pagamentos aos

empreiteiros. Estão em geral em causa danos inferiores a 25 mil euros e reconstruções parciais. As famílias devem apresentar três orçamentos.

5. Como funcionam os apoios em espécie?

A CCDR Centro assume o papel de dona de obra, devendo, portanto, lançar os procedimentos de contratação. Estão em causa as habitações com danos superiores a 25 mil euros.

Procedimentos

6. Como foram feitos os levantamentos das casas ardidas?

Para poder definir o pacote de medidas para os incêndios, bem como o pacote 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 de tempo, 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 1700 casas/edificações danificadas e 500 empresas em 30 municípios da região Centro dentro do prazo estipulado. Pela dimensão territorial e de catástrofe, a situação dos incêndios de outubro de 2017 não tem comparação com qualquer outra ocorrida.

Os levantamentos dos danos foram necessariamente tarefas muito complexas e muito 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 foram inicialmente sinalizadas.

O levantamento permitiu-nos 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 Programa de Apoio: 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 etc.

7. Como foram feitos os procedimentos de contratação?

A urgência das intervenções no âmbito do Programa de Apoio para reconstrução das habitações danificadas pelos incêndios de outubro de 2017 foi reconhecida pelos diversos órgãos de soberania (Presidente da República e Assembleia da República).

O Código dos Contratos Públicos 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 nº 135-A/2017, de 02 de novembro) que veio reforçar esta possibilidade de recurso ao ajuste direto. Adicionalmente, o próprio Orçamento de Estado para 2018

permite 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 pela consulta prévia a 3 entidades. Nas situações de menor dimensão a CCDR Centro optou pelo ajuste direto. A CCDR Centro acabou também por optar pelo ajuste direto em algumas situações de maior dimensão, quando os procedimentos de consulta prévia ficaram desertos, sobretudo pelo facto das empresas consultadas apresentarem preços acima do preço base previsto nos procedimentos.

8. Porquê o recurso a empreitadas territoriais?

O Programa de Apoio prevê a realização de empreitadas agrupadas por territórios, tendo sido considerado o município, ou grupos de municípios. Para os municípios em que a tragédia teve maior expressão, o valor das empreitadas é elevado, o que exige empresas com elevado alvará. Nestes casos, as empreitadas incluem um elevado número de intervenções muito dispersas territorialmente, muitas das vezes em locais de difícil acesso, onde os materiais de construção têm dificuldade em chegar, muitas das vezes por falta de acessos às habitações. Neste contexto, foi necessário assegurar que os convites fossem dirigidos a empresas com capacidade técnica (de projeto e obra), financeira e de coordenação para empreitadas de elevada dimensão e complexidade.

A primeira opção da CCDR Centro foi tentar encontrar localmente empresas com estas características. Quando isso não foi possível, muitas das vezes por opção das próprias empresas não terem disponibilidade ou por considerarem o preço base baixo, procuraram-se empresas com reputação no mercado e com experiência neste tipo de obra, que mostraram disponibilidade para serem convidadas.

9. Os Contratos são visados pelo Tribunal de Contas?

Todos os contratos das empreitadas da CCDR Centro obtiveram Visto do Tribunal de Contas, que analisou, entre outras questões, o tipo de procedimento adotado pela CCDR Centro, a justificação do preço base dos procedimentos (preço máximo de referência), bem como os critérios de escolha das empresas.

Além disso, os procedimentos adotados pela CCDR Centro no âmbito da concessão dos apoios são acompanhados, desde o início, pela Inspeção Geral de Finanças.

10. Como foi determinado o preço base por metro quadrado?

Para as suas empreitadas, a CCDR Centro tomou como preço base (preço máximo de referência) o valor de 650€/m², valor que inclui, para além da obra, os custos com levantamento topográfico, estudo prévio, peritagem dos danos estruturais do edificado danificado, articulação com beneficiários para que os mesmos aprovelem os projetos, submissão pelo empreiteiro dos projetos a controlo prévio municipal, projeto de execução, estaleiros muito dispersos no território e demolições.

Este valor está abaixo do valor máximo previsto no PARHP e que segue as normas de referência no mercado da habitação estabelecidas pelo Código do Imposto Municipal sobre os Imóveis:

- obras de conservação: $603,00\text{€}/\text{m}^2=482,40\text{€}\times 1,25$;
- obras de reconstrução e construção, para cobrir, além das obras propriamente ditas, as despesas de prestações de serviços relacionadas com os projetos, fiscalização, trabalhos de demolição e contenção ou quaisquer obras de segurança e com os atos notariais e de registo de que dependa a regular concessão dos apoios: $753,75\text{€}/\text{m}^2=603,00\text{€}\times 1,25$
- quando as obras são precedidas de trabalhos de demolição e contenção ou similares, o limite anterior passa para $942,18\text{€}/\text{m}^2=753,75\text{€}\times 1,25$

A formação do valor base dos procedimentos das empreitadas tem como referência o preço base (valor máxima de referência) e os metros quadrados que serão objeto de intervenção e não o número de casas.

Daqui resulta que habitações de maior dimensão que tenham sido totalmente danificadas representem um custo superior do que habitações com áreas mais reduzidas.

11. O Programa limita o apoio a um valor máximo por habitação?

Não. O Programa de Apoio visa apoiar as pessoas singulares e os agregados familiares cujas habitações permanentes foram danificadas ou destruídas pelos incêndios. Estes diplomas impõem este apoio a todas as habitações permanentes atingidas pelos incêndios, qualquer que seja a sua área de construção.

Foi, assim, clara a opção do legislador: considerou como vítimas dos incêndios todas as pessoas singulares e todos os agregados familiares com habitações atingidas pelos incêndios, independentemente da área das mesmas.

Percebe-se, aliás, bem esta opção legislativa. Diferenciar as vítimas dos incêndios pelas áreas de construção das suas casas incendiadas, seria violador do princípio da igualdade, com assento constitucional.

Refira-se, ainda, que esses apoios se destinam principalmente à reconstrução total ou parcial das habitações, dado que a construção de nova habitação no mesmo município é uma medida de apoio excecional, que pressupõe a existência de riscos na reconstrução no mesmo local da habitação danificada pelos incêndios (artigo 6.º do DL 130/2017).

No entanto, muito embora o conceito de obra de reconstrução implique a reconstituição da edificação pré-existente no que respeita às áreas de implantação e de construção, por acordo com os beneficiários, foram em muitos dos pedidos de apoio reduzidas estas áreas.

12. Por que motivo teve a CCDRC de adjudicar a entidades privadas trabalhos que, em situações anteriores e posteriores semelhantes, foram entregues a entidades públicas?

A dimensão territorial e a intensidade de destruição dos incêndios de outubro de 2017 não têm comparação com qualquer outra situação.

Foi necessário identificar, com carácter de urgência, os danos e as necessidades de reconstrução, que resultaram na identificação de 1700 casas/edificações e 500 empresas em 30 municípios da região Centro dentro do prazo estipulado.

Foi, por isso, essencial o apoio das equipas das autarquias, assim como de empresas locais, que trabalham e conhecem o território, possuem os recursos humanos e a tecnologia adequada.

13. Por que motivo não é o Estado, a própria CCDRC e os organismos competentes em matéria de habitação, a fazer a fiscalização das empreitadas?

O Código dos Contratos Públicos prevê que as tarefas de fiscalização possam ser total ou parcialmente delegadas em entidades privadas especializadas. Esta é a opção seguida generalizadamente pelos serviços públicos (Câmaras Municipais, IHRU, Universidades, Politécnicos...).

Considerando a elevada dimensão das empreitadas, a dispersão territorial das intervenções e a multiplicidade de atores envolvidos (famílias, juntas de freguesia, câmaras municipais, CCDR Centro) considerou-se fundamental a participação de entidades externas ao processo, que acompanhem no terreno a execução das obras e que assegurem o cumprimento rigoroso do que foi contratado, bem como o acompanhamento às famílias. A CCDR Centro tem gestores de projeto a acompanhar o trabalho das empresas de fiscalização.

14. A CCDR equacionou a proposta de um consórcio de empresas de Oliveira do Hospital para realizar os trabalhos naquele concelho?

A CCDR Centro acolheu com agrado a sugestão do Senhor Presidente de Oliveira do Hospital nesse sentido, pois, embora o objetivo último seja a reconstrução das habitações, será ainda melhor se forem envolvidas empresas locais, desde que as mesmas preencham os requisitos (tenham alvará para o valor da obra, não tenham dívidas ao Estado, respeitem o caderno de encargos, o preço base do procedimento,...).

A CCDR Centro reuniu-se com o Senhor Presidente da Câmara de Oliveira do Hospital e as empresas em questão. De acordo com o registo da ata da referida reunião, logo nessa reunião uma das empresas declarou que o preço base de 650 euros o metro quadrado era muito baixo, dada a dispersão das intervenções e as dificuldades de acesso às habitações. As três empresas restantes manifestaram vontade de estudar o assunto. Passado três semanas e, após muita insistência, duas empresas disseram que o preço era demasiado baixo, e que não estavam disponíveis. Deste modo, restou uma empresa das quatro iniciais com disponibilidade para ir a concurso. A CCDR Centro fez consulta prévia a três empresas (à empresa de Oliveira do Hospital e a mais duas grandes empresas que possuem alvará para a dimensão da obra). Todas as empresas consultadas apresentaram um preço por metro quadrado acima do preço base, pelo que foram excluídas.

Por solicitação do Senhor Presidente da Câmara de Oliveira do Hospital, foi feita nova consulta a três entidades, sendo uma delas a mesma empresa de Oliveira do Hospital

que tinha sido convidada na consulta prévia anterior. Mais uma vez, todas as empresas apresentaram um preço por metro quadrado superior ao preço base.

A CCDR Centro fez uma terceira consulta a três entidades, que deu o mesmo resultado, ou seja, as empresas consideraram o preço base demasiado baixo.

Tinha entretanto decorrido três meses após o encerramento do período de pedidos de apoio, e a CCDR Centro optou, dentro do que a lei permite, por um ajuste direto. A empreitada foi adjudicada à empresa Gabriel Couto pelo preço inicialmente previsto de 650 euros por metro quadrado. Foi, aliás, a única empresa que, cumprindo as condições duma empreitada desta natureza, aceitou o preço base.

15. Passado um ano, porque não estão mais casas reconstruídas?

Estando envolvidos dinheiros públicos, foi necessário assegurar o maior rigor e transparência possíveis em todo o processo. Alguns desses processos, como a consulta às empresas construtores e os procedimentos administrativos envolventes, como o visto do Tribunal de Contas, têm prazos legais inultrapassáveis. As empreitadas envolvem igualmente uma série de procedimentos, como a realização dos projetos de arquitetura e de execução, que, depois de aprovados pelas famílias, permitem às empresas dar início às obras propriamente ditas.

O processo de reconstrução envolveu várias fases:

- **1ª Fase:** Levantamento dos danos para se ter uma dimensão aproximada dos números e valores em causa.
- **2ª Fase:** Fase de produção de legislação, que terminou no dia 8 de dezembro de 2017.
- **3ª Fase:** Fase de candidaturas aos apoios por parte das famílias, que se concluiu no dia 31 de janeiro de 2018.
- **4ª Fase:** Análise dos pedidos de apoio (cerca de 1300) e preparação dos procedimentos pré-contratuais. Esta fase durou entre 1 e 2 meses, ou seja, fevereiro e março de 2018.
- **5ª Fase:** Lançamento dos procedimentos pré-contratuais. Numa situação de urgência, como era a dos incêndios, a lei permite o ajuste direto, ou seja, a contratação a uma empresa diretamente, desde que a mesma tenha alvará para a dimensão da obra, não tenha dívidas ao Estado, respeite o preço base do procedimento, etc. Considerando o equilíbrio entre a urgência e a concorrência, procedeu-se para as empreitadas de maior dimensão à consulta prévia a 3 entidades, processo que demora no mínimo 1,5 meses (final de abril, em média). Posteriormente, os procedimentos tiveram que obter o visto do Tribunal de Contas, que demora cerca de 1 mês (final de maio e meados de junho de 2018).
- **6ª Fase:** Não pode haver pagamentos até se ter o visto do Tribunal de Contas. As empreitadas só se iniciam depois da obtenção do visto. As empreitadas envolvem projetos e obras. A fase dos projetos de arquitetura e execução demora cerca de 2 meses (início de agosto, em média), sendo depois os projetos submetidos nas Câmaras Municipais para comunicação prévia ou para

obtenção de licença. Só depois desta fase é que se pode iniciar a obra propriamente dita (início/meados de agosto, em média).

16. Quando se prevê que todo este processo esteja concluído?

Os apoios em dinheiro, que representam cerca de 10% do Programa de Apoio, ficarão na sua maioria concluídos em Dezembro de 2018.

A conclusão das empreitadas da CCDR Centro está prevista igualmente para o final do ano de 2018. Caso haja situações em que esta data não seja possível de cumprir, terão que ser as empresas a solicitar a prorrogação do prazo, e invocar os motivos do pedido.

Apoios não aprovados

17. Quantos pedidos já foram recusados relativamente aos incêndios de 15 de outubro? Quais são as razões para estas recusas?

A CCDR Centro recebeu, até ao momento (setembro de 2018), 1294 pedidos de apoio, tendo sido enquadrados no PARHP 815 pedidos. Ou seja, 479 pedidos foram considerados como não cumprindo os requisitos para ter apoio.

Os principais motivos para a recusa de apoio são: as famílias não usavam as habitações de forma permanente; as habitações não eram legais do ponto de vista urbanístico e não são passíveis de legalização; a titularidade/propriedade das habitações não está regularizada; as edificações já estavam devolutas à data do incêndio; os danos estavam integralmente cobertos pelo seguro.

18. Que razões levaram à exclusão de 44 obras já depois da consignação das empreitadas?

Quando a CCDR Centro lançou os procedimentos estipulou a possibilidade de, na fase de execução dos projetos, haver lugar à revisão das áreas a intervir, bem como à verificação dos pressupostos dos apoios, o que, no limite, pode levar à revisão dos apoios concedidos. Esta possibilidade foi validada pelo Tribunal de Contas. Estes procedimentos são articulados com as câmaras e sempre com a intervenção das famílias.

São as seguintes as razões para a retirada de 44 casas das empreitadas:

Desistências (22)

Maioritariamente, estão em causa habitações em que os proprietários, posteriormente ao pedido de apoio, receberam seguros que cobrem a totalidade dos danos. À data da candidatura aos apoios, as famílias não sabiam se os seguros que iriam receber iam cobrir a totalidade dos danos. Noutras situações, as famílias não apresentaram qualquer justificação para a desistência. E há 5 situações que representam a passagem de apoio em espécie para apoio em dinheiro, ou seja, as famílias pretendem fazer elas próprias as obras, dentro dos mesmos valores previstos nas empreitadas.

Habitações não permanentes (18)

Nas reuniões com as famílias para definição dos projetos de arquitetura e de execução, verificaram-se situações em que as pessoas, apesar de serem titulares das habitações danificadas e de lá terem o domicílio fiscal, não habitavam de forma permanente as habitações, à data do incêndio. Ou seja, verificou-se que as pessoas estavam convencidas de que tinham direito aos apoios, quando na realidade não tinham.

Trata-se, sobretudo, de situações de emigrantes, de pessoas que à data dos incêndios já viviam em lares, apesar de visitarem as suas habitações com alguma frequência.

Outras situações (4)

Situações diversas e complexas, como por exemplo, em que as famílias, após o pedido de apoio, entram em insolvência pessoal, o que implicou a apreensão das habitações pela administração da massa insolvente.

19. Há razões para investigação criminal nestes casos?

A CCDR não enviou qualquer processo para o Ministério Público, pois mesmo nas situações em que as famílias não têm habitação permanente nas habitações danificadas, verificamos que as mesmas estavam convencidas de que tinham direito ao apoio, por serem titulares das habitações e por lá terem domicílio fiscal. Contudo, não habitavam, à data do incêndio, as casas danificadas de forma permanente. Por outro lado, o processo de reconstrução não chegou a ser iniciado em nenhum desses casos.

Denúncias

20. Quantas denúncias que já foram feitas à CCDR sobre a reconstrução dos incêndios de outubro? Alguma através da página criada para o efeito no site da CCDR?

Chegaram à CCDR Centro duas denúncias, via Ministério Público. Contudo estavam em causa situações em que a CCDR Centro tinha decidido pela não atribuição do apoio. Ainda não chegou à CCDR Centro qualquer denúncia através do site.

21. Qual a razão para a disponibilização da página de denúncias neste momento?

Como só agora ficou estabilizado o quadro dos apoios, a disponibilização deste mecanismo afigura-se fundamental para uma estratégia antifraude. Todas as denúncias serão averiguadas e, caso se justifique, serão encaminhadas para entidades com outros meios e competências de investigação.