

## Incêndios de Outubro de 2017

### **Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente (Programa de Apoio)**

#### **Apoios em Dinheiro**

#### **Apoios em Espécie: Procedimento Contratual das Empreitadas da CCDR Centro**

#### **Execução das Empreitadas da CCDR Centro**

No seguimento dos incêndios de outubro de 2017, o Governo criou o Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente (Programa de Apoio), através do Decreto-lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, e da Portaria n.º 366/2017, de 7 de dezembro. O Programa de Apoio visa a concessão de apoio às pessoas singulares e aos agregados familiares cujas habitações permanentes foram danificadas ou destruídas pelos referidos incêndios, e atribui à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR Centro) a responsabilidade pela gestão e coordenação global dos apoios na área desta região (que foi a mais atingida pela catástrofe de outubro de 2017).

O Programa de Apoio prevê apoios em dinheiro e apoios em espécie.

Foram celebrados **protocolos com as câmaras municipais**, que definem a colaboração entre a CCDR centro e os municípios para a atribuição e gestão dos apoios

([http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3155&Itemid=844](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=3155&Itemid=844))

. Nestes protocolos atribui-se às Câmaras Municipais a competência de instrução dos pedidos, bem como o acompanhamento e verificação do cumprimento dos apoios. Estipula o referido protocolo que os pedidos são entregues nas Câmaras Municipais, mediante preenchimento de formulário próprio

([http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=4117-formulario-parhp-requerente&category\\_slug=reerguer-dos-incendios&Itemid=739](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4117-formulario-parhp-requerente&category_slug=reerguer-dos-incendios&Itemid=739)). O

referido protocolo prevê igualmente que as Câmaras Municipais só enviem para a CCDR Centro os pedidos quando os considerarem corretamente instruídos, elaborando proposta de atribuição de apoio. O mesmo protocolo, em alinhamento com o Programa de Apoio, prevê que a decisão sobre os apoios seja da CCDR Centro.

#### **Apoios em Dinheiro**

Nos **apoios em dinheiro** são as famílias que contratam diretamente as empresas de construção, sendo posteriormente compensadas pela CCDR Centro à medida que vão apresentando os documentos de despesa. Na maioria das situações estão em causa reconstruções parciais para as quais as famílias solicitavam três orçamentos, apoiando-se o valor correspondente ao orçamento mais baixo, desde que o município atestasse no formulário do pedido de apoio que os valores em causa estão dentro do que são os preços de mercado e salvaguardado o valor máximo de referência. O limite do apoio por metro quadrado para os apoios em dinheiro é, de acordo com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro (Programa de Apoio) de 482,40€/m<sup>2</sup> para obras de conservação, e de 603€/m<sup>2</sup>= 482,40€/m<sup>2</sup>x1,25 para obras de reconstrução e construção. De acordo com o Programa de Apoio, este valor pode ser aumentado até um quarto do seu valor para cobrir 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: **603,00€/m<sup>2</sup>=482,40€x1.25** para **obras de conservação** e **753,75€/m<sup>2</sup>=603x1.25** para **obras de reconstrução e construção**.

### **Apoios em Espécie**

Nos **apoios em espécie** é a CCDR Centro que faz, em geral, a reconstrução das habitações com danos superiores a 25 mil euros. Assim, a lei determina que a CCDR Centro atue como dona de obra devendo, portanto, lançar os procedimentos de contratação necessários à execução das obras de construção, reconstrução ou conservação de habitações.

Para as suas empreitadas, a CCDR Centro tomou **como preço base (preço máximo de referência)** o valor de **650€/m<sup>2</sup>**, **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 de referência nos apoios em dinheiro nas situações de obra mais complexa (**753,75€/m<sup>2</sup>=603,00€/m<sup>2</sup>x1.25**) como é o caso das reconstruções totais a cargo da CCDR Centro. **Mesmo adicionando ao valor de referência de 650 €/m<sup>2</sup> os custos com a equipa interna de apoio ao Programa, com as equipas de fiscalização externa das obras e com outros custos associados, o custo final das empreitadas a cargo da CCDR Centro será claramente inferior a esse valor máximo de referência para as obras mais complexas.**

Estando em causa verbas do Orçamento do Estado a aplicar por uma entidade pública (CCDR Centro), têm que ser cumpridas as regras da contratação pública e a sujeição dos contratos de empreitada ao visto prévio do Tribunal de Contas, o que torna os processos muito mais morosos.

A urgência das intervenções no âmbito do Programa de Apoio foi reconhecida pelos diversos órgãos de soberania (Presidente da República e Assembleia da República), pelo Decreto-Lei nº 135-A/2017, de 02 de novembro, pela Resolução do Conselho de Ministros n. 9/2018, de 26 de Janeiro, e pelo próprio Orçamento de Estado, permitindo à CCDR Centro adotar o **procedimento de ajuste direto ou de consulta prévia** a três entidades nas prestações de serviços e nas empreitadas relacionadas com os incêndios de outubro de 2017.

O processo legislativo de criação das regras da concessão dos apoios para a recuperação das habitações permanentes danificadas pelos incêndios de outubro de 2017 ficou concluído no dia 8 de dezembro de 2017. A CCDR Centro abriu imediatamente o período de candidaturas ao Programa de Apoio, que terminou no dia 31 de janeiro de 2018. O Governo determinou, através do n.6 do artigo 6 da Portaria nº 366/2017, de 7 de dezembro, 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, em que as empreitadas assumem maior dimensão, a CCDR Centro optou pela consulta prévia a três entidades, que demora cerca de 1,5 meses e mais 1 mês no mínimo para os vistos do Tribunal de Contas. Ou seja, no global, os processos administrativos demoram no mínimo cerca de 2,5 meses.

Nas situações de menor dimensão a CCDR Centro optou pelo ajuste direto, bem como em algumas situações de maior dimensão em que os procedimentos ficaram desertos (sem resposta das empresas como foi o caso de Mira/Vagos ou com propostas superiores ao preço base, como foi o caso em Oliveira do Hospital).

Após a adjudicação das empreitadas há que fazer os projetos de arquitetura, de especialidades e de execução, que são aprovados pelas famílias. Posteriormente há que submeter a controlo prévio municipal os projetos das construções, bem como assegurar o cumprimento de outras obrigações legais (gestão de resíduos, etc.).

**A CCDR Centro obteve Visto do Tribunal de Contas para todas as empreitadas, 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. Os procedimentos adotados pela CCDR Centro no âmbito da concessão dos apoios estão, desde o início, a ser acompanhados pela Inspeção Geral de Finanças.**

### **Execução das Empreitadas da CCDR Centro**

Quando a CCDR Centro lançou os procedimentos concursais das habitações que estavam à sua responsabilidade, estipulou a possibilidade, na fase de execução dos projetos, de revisão das áreas a intervir, bem como da verificação dos pressupostos dos apoios, o que, no limite, pode levar revisão dos apoios concedidos. Esta possibilidade foi validada pelo Tribunal de Contas.

A execução dos projetos de arquitetura e especialidades envolve interações das empresas de construção e da equipa da CCDR Centro com as famílias e, muito frequentemente, com os municípios. Neste processo, em algumas habitações aumentou-se, dentro de certos limites, a área da construção, por exemplo porque a habitação destruída não possuía casa de banho ou as áreas não eram aceitáveis para a dimensão do agregado familiar; noutras situações diminuiu-se a área de construção porque estão em causa habitações de grande dimensão (embora as famílias tenham direito à reposição das habitações na sua totalidade), tendo as famílias acordado a reconstrução das suas habitações com menores dimensões. Noutras situações, a equipa da CCDR Centro conclui, das reuniões com as famílias ou de informações adicionais que entretanto obteve (informação das próprias empresas de construção, depoimentos de familiares e vizinhos, ...), que as situações não têm enquadramento no Programa de Apoio, porque estão em causa habitações em que as famílias receberam seguro que cobre a totalidade dos danos, porque a casa a reconstruir não é legal do ponto de vista urbanístico e não pode ser legalizada, porque a habitação é de várias pessoas e nem todas autorizam a reconstrução e, nalguns casos, porque se trata de habitações não permanentes (por exemplo, situações de emigrantes, de pessoas que já viviam em lares à data do incêndio, mas que possuíam domicílio fiscal nas habitações danificadas e até consumos de água e eletricidade).

Nestas circunstâncias, a CCDR Centro articula-se com as empresas de construção e com os municípios e as habitações são retiradas da empreitada. Isto significa que, globalmente, o valor a executar será, em muitos casos, é menor do que o valor adjudicado.

Neste momento, na fase de execução das empreitadas da responsabilidade da CCDR Centro, foram retiradas do Programa de Apoio 44 habitações, a que corresponde a um valor de 7,3 milhões de euros

[http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=4300-quadro-empreitadas-17set2019&category\\_slug=reerguer-dos-incendios&Itemid=739](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4300-quadro-empreitadas-17set2019&category_slug=reerguer-dos-incendios&Itemid=739).

## **Enquadramento legislativo**

### **1. Procedimentos Concursais**

A catástrofe ocorrida em Portugal com os incêndios de 2017 determinou que fossem aprovados diplomas especiais, que enquadrassem normativamente as soluções jurídicas urgentes que a tragédia impunha.

Entre esses normativos destacamos o Decreto-lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, que criou o Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente (PARHP), cujo âmbito é a concessão de apoio às pessoas singulares e aos agregados familiares cujas habitações permanentes foram danificadas ou destruídas pelos incêndios de 15 de outubro de 2017.

O referido diploma atribuiu à CCDR Centro a responsabilidade pela gestão e coordenação global da aplicação dos apoios previstos no diploma, inclusivamente a condução dos procedimentos necessários à sua atribuição, bem como a gestão das disponibilidades financeiras.

O mesmo diploma legal conferiu competência às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) para, no respetivo âmbito territorial, executar o Programa estabelecendo que sempre que o apoio a conceder seja em espécie a CCDR atua como dona de obra devendo, portanto, lançar os procedimentos de contratação necessários à execução das obras de construção, reconstrução ou conservação de habitações.

Competia e compete, desta forma, à CCDR a promoção da construção, reconstrução ou conservação de um conjunto de habitações, através da realização de empreitadas agrupadas por territórios, nos termos do n.º 6 do artigo 6.º da portaria n.º 366/2017, de 7 de dezembro. Assim, de forma a que a CCDR tivesse competência para a abertura dos procedimentos respeitantes às referidas empreitadas, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2018, de 26 de janeiro, autorizou a CCDR a realizar, durante o ano de 2018, despesas com as empreitadas de obras públicas abrangidas pelo PARHP, enumerando, nas alíneas a) a e) do seu número 1, as respetivas empreitadas e autorizações de despesa.

Foi ainda publicado o Decreto-Lei n.º 135-A/2017, de 02 de novembro, que, tendo em consideração a urgência na execução dessa recuperação, estabeleceu medidas excecionais de contratação pública que permitem tornar mais simples e céleres os procedimentos de contratação pública.

Este mesmo diploma prescreve, no entanto, no n.º 3 do artigo 2.º que a previsão do regime especial do procedimento do ajuste direto consagrado nos seus números 1 e 2 “não prejudica o disposto nos artigos 23.º a 27.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.”

Assim, de acordo com o disposto expressamente pelo Decreto-Lei n.º 135-A/2017, a CCDR no âmbito dos procedimentos pré-contratuais para a celebração dos contratos de empreitadas de obras públicas relacionadas com a construção ou reconstrução de habitação total ou

parcial no âmbito do Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente previsto na Resolução do Conselho de Ministros nº 167-B/2017, de 02.12, a CCDR podia utilizar um dos critérios materiais previstos no artigo 24º do Código dos Contratos Públicos.

Um desses critérios materiais é a urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis alínea c), do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos.

Com base neste critério material a CCDR podia optar por escolher quer ajustes diretos quer consultas prévias para realizar os procedimentos pré-contratuais para a realização das empreitadas do PARHP (alínea c), do n.º 1 do artigo 24.º e artigo 27º-A do Código dos Contratos Públicos).

Mais, o próprio Orçamento de Estado para 2018, consagrou a hipótese de recurso ao critério material da urgência nestas empreitadas a realizar no âmbito do PARHP ao prescrever no n.º 3 do seu artigo 164.º que « para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, consideram-se «acontecimentos imprevisíveis» os incêndios florestais ocorridos em Portugal continental, nos dias 17 a 24 de junho e 15 e 16 de outubro de 2017, nos concelhos afetados pelos incêndios dos distritos identificados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 167 - B/2017, de 2 de novembro, e nos concelhos abrangidos pelas Resoluções do Conselho de Ministros nºs 101 -A/2017, 101 -B/2017, ambas de 12 de julho, e 148/2017, de 2 de outubro.”. Deste modo, atenta a urgência das intervenções no âmbito do PARHP reconhecidas pelos diversos órgãos de soberania (Presidente da República e Assembleia da República) e por todos os diplomas legais já citados entre os quais destacamos o próprio Orçamento de Estado, a CCDR recorreu ao critério material da alínea c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP, segundo o qual se pode adotar o procedimento de ajuste direto ou de consulta prévia (artigo 27-A) quando (...) “na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante” para a escolha dos procedimentos pré-contratuais das empreitadas que abriu.

A CCDR Centro obteve o visto do Tribunal de Contas, que analisou e validou, 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.

No âmbito dos procedimentos das empreitadas, numa fase prévia à assinatura dos contratos, as empresas de construção escolhidas apresentaram os documentos de habilitação obrigatórios, entre os quais a certidão de autoridade tributária comprovando a situação regularizada relativamente a imposto em Portugal, a certidão da Segurança Social comprovando a situação regularizada relativamente às contribuições, certificado do registo criminal da empresa e de todos os titulares dos órgãos sociais de administração.

Sempre que os pedidos de pagamento das empresas à CCDR Centro ultrapassam os 5.000,00€, são verificadas as certidões de não dívida à autoridade tributária e à Segurança Social e, sempre que o prazo de validade tenha sido ultrapassado, não se efetuam os pagamentos enquanto não forem apresentadas novas declarações de não dívida.

## 2. Preço base (preço máximo de referência) dos procedimentos concursais

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.

Considerou-se para efeitos de cálculo do custo estimado de reposição, 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, 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, que é de 482,40€, mantido posteriormente pela Portaria n.º 379/2017, de 19 de Dezembro para vigorar no presente ano (2018).

Nos termos do próprio diploma que aprovou o Programa de Apoio (Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro), esse valor foi adotado como referência para as obras de conservação (correspondendo às obras de reparação de pequenos danos), conforme alínea a) do n.º 1 do seu artigo 6.º. Para os restantes apoios em dinheiro, o valor de referência adotado é o que se utiliza como referencial para as avaliações fiscais ( $482,40\text{€/m}^2 \times 1,25 = 603\text{€/m}^2$ ), nos termos da alínea b) do n.º 1 do mesmo artigo 6.º. As obras das empreitadas lançadas pela CCDRC correspondiam, em regra, às obras mais complexas, quer ao nível da sua dimensão, quer do grau de destruição do edificado, quer mesmo, em muitos casos, às dificuldades de acessibilidade e dos processos construtivos aplicáveis nos locais.

Se adicionarmos as componentes de custo de quase todos os procedimentos, que incluíram 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, esses sobrecustos justificam plenamente a pequena diferença entre o valor de referência de 603€/m<sup>2</sup> e o valor adotado como preço base dos procedimentos, de 650 €/m<sup>2</sup>.

Houve contactos com entidades desta área que confirmam que o preço de mercado por metro quadrado, incluindo todas as tarefas atrás descritas, é superior a 650€/m<sup>2</sup>, pelo que o nosso preço máximo de referência não pode ser considerado elevado.

Nas situações de danos parciais, sujeitas a intervenções de reconstrução parcial ou a obras de conservação, foi determinado o custo estimado de reposição tendo por base valores de mercado para intervenções semelhantes. Nestas circunstâncias, a câmara municipal tinha que declarar que os valores do orçamento estavam de acordo com os valores de mercado.

Quando não foi possível determinar o custo estimado de reposição, foram as situações caracterizadas e, com base na severidade dos danos e nas correspondentes áreas afetadas, foi aplicado o valor médio de construção por metro quadrado definido para as reconstruções totais.