

Auditoria ao Fundo REVITA

RELATÓRIO N.º 20/2019

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 9/2019 – AUDIT

Auditoria ao Fundo *REVITA*
Reparação de danos causados pelos incêndios de 2017 (junho)

Relatório

Julho de 2019

Índice

SIGLAS.....	7
FICHA TÉCNICA.....	9
1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES.....	11
1.1 CONCLUSÕES.....	11
1.2 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	12
1.3 RECOMENDAÇÕES.....	15
2 A AUDITORIA.....	16
2.1 ÂMBITO E OBJETIVOS.....	16
2.2 SÍNTESE METODOLÓGICA.....	17
2.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	17
2.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	18
3 ENQUADRAMENTO.....	19
3.1 ANTECEDENTES: OS INCÊNDIOS DE JUNHO DE 2017.....	19
3.2 O FUNDO REVITA.....	20
3.3 A AJUDA HUMANITÁRIA.....	23
4 OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	27
4.1 REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO FUNDO REVITA.....	27
4.2 GOVERNAÇÃO DA AJUDA PROVENIENTE DE DONATIVOS.....	30
4.3 CONSTITUIÇÃO DO FUNDO.....	32
4.4 LEVANTAMENTO DAS NECESSIDADES DE APOIO.....	38
4.5 MODELO DE GESTÃO.....	43
4.6 ARTICULAÇÃO E PARTILHA DE INFORMAÇÃO.....	49
4.7 CRITÉRIOS E REQUISITOS DE ACESSO AO FUNDO.....	58
4.8 PROCEDIMENTOS INSTITUÍDOS NA CONCESSÃO DOS APOIOS.....	67
4.9 CONTROLO DA UTILIZAÇÃO DOS APOIOS CONCEDIDOS.....	75
4.10 REPORTE E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO.....	76
4.11 GESTÃO DE RISCOS ÉTICOS.....	78
4.12 EFICIÊNCIA DA AJUDA.....	85
4.13 EFICÁCIA DA AJUDA.....	87
4.14 DONATIVOS POR APLICAR.....	93
5 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	95
6 DECISÃO.....	95
ANEXO I.....	97

TIPOLOGIA DE APOIOS CONCEDIDOS PELO FUNDO <i>REVITA</i>	97
ANEXO II	98
DOCUMENTAÇÃO A ANEXAR AOS PEDIDOS DE APOIO RELATIVOS À HABITAÇÃO	98
ANEXO III	99
QUESTIONÁRIO SOBRE O AMBIENTE DE CONTROLO ÉTICO.....	99
ANEXO IV	103
RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	103

Índice de Quadros

Quadro 1– Distribuição das habitações reconstruídas/reabilitadas por entidades financiadoras	23
Quadro 2 – Donativos em dinheiro, em 31 de março de 2019	33
Quadro 3 – Donativos em espécie, em 31 de março de 2019.....	37
Quadro 4 – Quadro geral de danos e necessidades	39
Quadro 5 – Composição do CG.....	44
Quadro 6 – Coordenadores da CT.....	45
Quadro 7 – Critérios de seleção para intervenção	63
Quadro 8 – Gestão de riscos éticos e controlos para a prevenção de situações de fraude e corrupção..	79
Quadro 9 – Ponto Situação <i>REVITA</i> a 31 de março de 2019	90
Quadro 10 – Taxa de execução de obra e de pagamentos.....	91
Quadro 11 – Apetrechamento de habitações apoiado pelo Fundo <i>REVITA</i>	92
Quadro 12 – Apoios ao restabelecimento do potencial agrícola.....	93
Quadro 13 – Documentação a anexar aos pedidos de apoio relativos à habitação	98
Quadro 14 – Questionário sobre valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária	100

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Aplicação das dotações do Fundo, a 31 de março de 2019, por tipologia de apoio.....	87
Gráfico 2 – Distribuição das habitações por município.....	90
Gráfico 3 – Respostas ao questionário sobre valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária	101

Índice de Figuras

Figura 1 – Ciclo do Desastre e da Catástrofe	24
Figura 2 – Entidades intervenientes ou que interagem com o Fundo <i>REVITA</i>	50

SIGLAS

Siglas	Denominação
AHB	Associações Humanitárias de Bombeiros
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
AR	Assembleia da República
CCDRC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CDC	Cáritas Diocesana de Coimbra
CG	Conselho de Gestão do Fundo <i>REVITA</i>
CIMIC	<i>Civil and Military Cooperation</i> – Marinha Portuguesa
CLA	Coordenadora Logística de Apetrechamento
CMCP	Câmara Municipal de Castanheira de Pera
CMFV	Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos
CMPG	Câmara Municipal de Pedrógão Grande
CP	Castanheira de Pera
CT	Comissão Técnica do Fundo <i>REVITA</i>
CVP	Cruz Vermelha Portuguesa
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DRAPC	Direção Regional da Agricultura e Pescas do Centro
DF	Demonstrações Financeiras
ERH	Estratégia de Reapetrechamento das Habitações
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions
FCG	Fundação Calouste Gulbenkian
FV	Figueiró dos Vinhos

Siglas	Denominação
GAP	Gabinete de Apoio ao Presidente
GORR	Gabinete Operacional de Recuperação e Reconstrução
IFAF	Integrated Financial Accountability Framework
IGF	Inspeção Geral de Finanças
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISS	Instituto da Segurança Social
ISSAIs	International Standards of Supreme Audit Institutions
LBPC	Lei de Bases de Proteção Civil
m €	Mil euros
M €	Milhões de euros
MCP	Município de Castanheira de Pera
MFV	Município de Figueiró dos Vinhos
MPG	Município de Pedrogão Grande
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
ONGs	Organizações Não Governamentais
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PG	Pedrogão Grande
PPRCIC	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SEVI	Secretaria de Estado da Valorização do Interior
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
TC	Tribunal de Contas
UMP	União das Misericórdias Portuguesas
UMVI	Unidade de Missão para a Valorização do Interior
UN OCHA	Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas

FICHA TÉCNICA

Membros	Nome	Categoria	
Equipa Técnica	Daphnie Góis	TVS 1.ª classe	Licenciatura em Direito
	Carla Filipe	Inspetora	Licenciatura em Gestão e Administração Pública
Apoio Administrativo	Cristina M Fernandes	Assistente Técnica	
Coordenação	António Marques do Rosário	Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral	Auditora Coordenadora	

1 SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

O Fundo REVITA foi criado pelo Governo com o objetivo de gerir donativos entregues para apoio às populações e revitalização das áreas afetadas pelos incêndios de junho de 2017 nos concelhos de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande. A dotação do Fundo foi de 7,3 M€ em meios monetários, acrescida de donativos em espécie que, até 31 de março de 2019, representavam cerca de 0,6 M€.

A presente auditoria incidiu sobre o Fundo *REVITA*, com os objetivos de:

- ◆ Determinar se o Fundo é adequado enquanto instrumento de assistência humanitária;
- ◆ Examinar e avaliar os sistemas de controlo instituídos, abrangendo a gestão de riscos éticos; e
- ◆ Analisar a conformidade, transparência e eficácia da sua utilização.

A auditoria insere-se numa das prioridades de controlo do Tribunal de Contas, correspondendo também a um pedido da Assembleia da República.

Considerando que decorreu simultaneamente com a auditoria uma investigação do Ministério Público a alegadas irregularidades na atribuição de apoios à reconstrução e reabilitação de habitações atingidas pelos incêndios em causa, a análise efetuada na auditoria não incidiu sobre a correção dos apoios concretos atribuídos nessa área, mas apenas sobre o modelo de acompanhamento e controlo instituído.

1.1 Conclusões

Quanto à **adequação do Fundo REVITA enquanto instrumento de assistência humanitária**, conclui-se que este Fundo e a respetiva implementação, enquadrados nos restantes instrumentos de apoio à recuperação dos danos provocados pelos graves incêndios de junho de 2017, observam vários dos princípios e recomendações internacionais aplicáveis à ajuda humanitária, designadamente quanto a providenciar assistência com base na definição de necessidades, quanto a envolver nessa assistência várias organizações (incluindo de origem local e do terceiro setor) e quanto a articular a ajuda de modo a evitar duplicação de apoios. Como aspetos menos conseguidos, regista-se o não enquadramento do Fundo numa política coordenada de assistência com base em donativos solidários, a falta de um regime enquadrador e de um sistema de planeamento dessa assistência, a insuficiência dos sistemas de controlo e de gestão de riscos éticos e um grau de transparência não satisfatório. Regista-se também a utilização de um modelo de gestão que, para além de nem sempre ter sido aplicado da forma prevista, não assegurou devidamente princípios de segregação de funções.

No que se refere à **regularidade da execução do Fundo**, foram definidos regras e procedimentos para a concessão dos apoios, embora os critérios tenham sido imprecisos e insuficientemente divulgados. Essa imprecisão, conjugada com procedimentos de verificação insuficientes, não assegurou que os apoios tenham sido concedidos apenas aos beneficiários e situações que cumpriam os critérios da ajuda.

Encontraram-se vários défices de **transparência** na utilização dos fundos e na execução do Fundo *REVITA*: embora tenham sido divulgados relatórios trimestrais de execução e se consigam identificar os doadores e os donativos, o diagnóstico de necessidades foi modificado sem garantias de independência e multidisciplinariedade, a comunidade afetada não foi suficientemente envolvida, os critérios para a concessão dos apoios não foram claros, as decisões com eficácia externa não foram divulgadas, a lista de beneficiários e apoios concedidos não foi publicitada e as contas prestadas não são também objeto de publicação.

Quanto à **eficiência e eficácia da utilização dos fundos**, observou-se que:

- ◆ Embora tenha sido salvaguardada a não sobreposição de apoios, os recursos afetos à execução da ajuda nem sempre foram ajustados e não se obteve evidência do controlo sobre a conformidade dos custos com os padrões de referência;
- ◆ O grau de imprecisão dos objetivos, a constatação de défices de controlo e a possibilidade de desvios relativamente ao critério definido não permitem concluir pela clara eficácia da ajuda, embora se tenha observado um grau elevado de concretização dos apoios num tempo razoável e os mesmos tenham sido, em geral, distribuídos para os fins destinados e na proporção das necessidades.

1.2 Observações de auditoria

- a) **O regime jurídico-financeiro do Fundo REVITA não é suficientemente claro:** enquanto fundo composto por donativos, mas sujeito a um controlo público, a tipificação e regime do mesmo deveriam ter sido definidos por referência à tipologia das entidades sujeitas a um regime jurídico público (cfr. ponto 4.1).
- b) **O mecanismo do Fundo REVITA não se insere num quadro global de governação da ajuda proveniente de donativos solidários** (cfr. ponto 4.2).
- c) **A constituição do Fundo REVITA foi transparente no que se refere aos donativos em dinheiro, mas não relativamente aos donativos em espécie:** o valor dos donativos em espécie não está claramente determinado; e os municípios não cumpriram a determinação regulamentar de integrar no Fundo os bens que lhes haviam sido doados (cfr. ponto 4.3).
- d) **A definição das medidas de assistência baseou-se numa análise inicial das necessidades de apoio, realizada de forma célere, multidisciplinar e com procedimentos que favoreciam a objetividade, a qual, por força das suas próprias limitações, necessitou de correções posteriores que não foram rodeadas das mesmas garantias:** a CCDRC coordenou equipas multidisciplinares e apresentou em 30 de junho de 2017 um relatório procedendo à identificação global dos danos resultantes dos incêndios e das necessidades de intervenção, identificando designadamente 491 habitações afetadas (169 de 1.^a habitação, 205 de 2.^a habitação e 117 devolutas) para 7 concelhos atingidos; acabaram por ser intervencionadas 259¹ habitações ditas

¹ 249 nos três concelhos abrangidos pelo Fundo *REVITA*.

“permanentes”, tendo a correção da inventariação sido efetuada pelos municípios (cfr. ponto 4.4).

- e) **O modelo de gestão do Fundo REVITA integra a definição de uma estrutura organizativa, com divisão de responsabilidades e competências. Nessa estrutura, os municípios intervêm em praticamente todos os órgãos, procedimentos e fases, com prejuízo do princípio da segregação de funções. Não foram previstas formas de envolvimento da comunidade afetada, como, por ex., consultas públicas ou reuniões (cfr. ponto 4.5 e figura 2 no ponto 4.6).**
- f) **Houve articulação e partilha de informação entre as principais entidades na área do apoio à recuperação de habitações: isso revelou-se útil para evitar sobreposições de ajuda mas não substituiu uma coordenação da mesma; nuns casos essa articulação foi suportada em protocolos claros enquanto noutros se caracterizou pela informalidade e falta de clareza; há indícios de que nem sempre funcionou bem, designadamente quanto ao processo de distribuição das casas a intervencionar; e algumas das entidades, em especial as autarquias, enfrentaram insuficiências de recursos para as tarefas a seu cargo. Os processos de apoio financiados pelo Fundo REVITA implicaram a interação do Fundo com a CCDRC (apoio técnico), com os municípios de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande (intervenção em todas as fases dos processos), com a DRAPC (apoios à agricultura), com a Cruz Vermelha Portuguesa (logística de apetrechamento) e com outras entidades doadoras ou gestoras de donativos (articulação da ajuda) (cfr. ponto 4.6 e figura 2).**
- g) **A definição dos critérios e requisitos para o acesso ao Fundo REVITA e para a concessão de apoios não foi suficientemente participada e transparente, foi imprecisa, não se focou integralmente nas necessidades sociais e foi objeto de alteração durante o processo. Apesar de ter sido inicialmente definido que o principal destino dos donativos integrados no Fundo REVITA seria o financiamento à reabilitação, reconstrução e apetrechamento das habitações afetadas pelos incêndios, foi, entretanto, decidido apoiar prejuízos agrícolas, tendo para o efeito sido despendido 58% dos fundos; não resulta claramente das normas aplicáveis que o financiamento da habitação estaria limitado às habitações permanentes; os requisitos para caracterizar uma habitação como permanente foram alterados já depois de apresentados muitos pedidos de apoio e têm uma natureza administrativa (domicílio fiscal e fatura de eletricidade), desligada de preocupações sociais; não foram definidos critérios de priorização para habitações não permanentes nem critérios de elegibilidade das despesas; nenhuma norma previu a consulta pública dos critérios, a publicitação ou divulgação obrigatória dos mesmos ou a sua estabilidade ao longo do tempo (cfr. ponto 4.7).**
- h) **Na área da habitação, os procedimentos definidos para os processos de concessão dos apoios não eram inteiramente aptos à verificação do cumprimento dos critérios e os procedimentos concretamente aplicados evidenciaram insuficiências de controlo e transparência: em abstrato, o modelo definido para a tramitação dos apoios continha pontos de controlo suficientes no contexto específico de urgência da assistência humanitária, sem comprometer a celeridade necessária; no entanto, a documentação definida não era apta à comprovação do cumprimento dos critérios de acesso e priorização; os concretos procedimentos de verificação foram deficientes, com insuficiências de análise, sem controlos *in loco*, com reduzida segregação de funções, assentes nas declarações dos requerentes e dos**

municípios e com validações pouco substanciais; e não foi produzida uma lista priorizada dos pedidos de apoio que permitisse a sua decisão de acordo com os critérios de prioridade; assim, os controlos aplicados não asseguraram devidamente que apenas foram apoiados os beneficiários e situações que cumpriam os critérios; acresce que os resultados não foram devidamente divulgados (cfr. ponto 4.8).

- i) **Ao contrário do observado no âmbito da habitação, na área dos apoios à agricultura não foram aplicados mecanismos de controlo da efetiva utilização dos apoios concedidos:** em geral, a execução das obras e o apetrechamento nas habitações foram objeto de acompanhamento e controlo, o que não sucedeu na área da ajuda ao setor agrícola, na qual nem sequer foi definido o fim a que se destinava o apoio (cfr. ponto 4.9).
- j) **A divulgação de informação e a transparência quanto às atividades desenvolvidas pelo Fundo REVITA não são suficientes:** não foi disponibilizada informação pública sobre as principais decisões do Conselho de Gestão do Fundo, relativas designadamente aos critérios ou interpretações relevantes para a atribuição dos apoios, aos apoios concretos concedidos nos vários domínios (lista de beneficiários e montantes dos correspondentes apoios) e respetiva fundamentação, aos critérios para distribuição das obras pelos vários doadores, às denúncias recebidas e seu tratamento; e aos relatórios e contas anuais (cfr. ponto 4.10)
- k) **A gestão de riscos éticos e os mecanismos de prevenção de fraude e corrupção não foram eficazes:** não foram antecipados os riscos de comportamento não ético ou de fraude e corrupção nos processos de concessão da ajuda; não foram dadas orientações específicas sobre os comportamentos a evitar; os controlos aplicados não foram inteiramente adequados; não houve controlo sobre eventuais conflitos de interesses; a transparência não foi suficiente; e nenhuma entidade implementou ativamente mecanismos de receção de denúncias; ainda assim, as situações relativas às denúncias divulgadas foram tidas em conta e encaminhadas para o Ministério Público e a perceção prevacente dos profissionais inquiridos foi a de que as decisões foram imparciais (cfr. ponto 4.11 e Anexo III).
- l) **Eficiência da ajuda: foram adotados procedimentos de articulação que evitaram sobreposições de ajuda; não se obteve evidência do controlo sobre a conformidade dos custos com os padrões de referência** (cfr. ponto 4.12).
- m) **Eficácia da ajuda: não é claro que os apoios tenham sido adequados às necessidades, objetivos e prioridades; na área dos apoios à habitação constata-se graus de execução de cerca de 74% na execução financeira, 80% na conclusão das casas programadas e 59% no apetrechamento de habitações. Os apoios à agricultura estão integralmente realizados, embora sem qualquer controlo sobre a sua utilização e ajustamento aos objetivos:** 58% (3,4 M€) dos apoios atribuídos respeitam a ajuda agrícola; 41% (2,5 M€) foram aplicados na reconstrução/reabilitação de habitações e 1% (47 m€) no respetivo apetrechamento; 79 casas de um total de 99 a financiar pelo Fundo, e no conjunto de 249 a intervencionar nos 3 concelhos por todas as entidades doadoras, encontram-se concluídas, 5 estão em execução e 15 estão suspensas; o Conselho de Gestão do Fundo, em 16 de maio de 2019, e em virtude das denúncias de eventuais irregularidades, decidiu a suspensão de todos os pagamentos relativos a processos de Pedrogão Grande não concluídos, o que prejudica a eficácia dos apoios e a situação económica dos fornecedores; foram apetrechadas 42 habitações, tendo este apetrechamento

sido assegurado em 72% do seu valor por bens doados ao Fundo; foram apoiados 1 131 agricultores com valores entre 1 053,30 € e 5 000 € cada, correspondentes aos prejuízos declarados; a maioria dos apoios foi aplicada no município de Pedrógão Grande, concelho mais atingido (cfr. ponto 4.13).

n) **Há montantes de donativos ainda por aplicar**, no valor de cerca de 815 m€ (cfr. ponto 4.14).

1.3 Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões e observações que antecedem, e tendo especialmente em conta perspetivas de melhoria futura no enquadramento e coordenação de políticas de assistência humanitária e de instituição e utilização de fundos solidários, recomenda-se:

Ao Governo e à Assembleia da República

- a) Que ponderem a elaboração de um quadro legislativo global que regule a ajuda humanitária e solidária, contendo, designadamente, princípios éticos aplicáveis, regras sobre a definição de critérios da ajuda, procedimentos de coordenação e controlo e normas sobre transparência, prestação de contas e controlo financeiro. Neste âmbito, há que considerar o papel do Estado, em termos de coordenação e acompanhamento, e equacionar um possível mandato de controlo financeiro público mesmo para os casos em que os fundos provenham exclusivamente de donativos privados.

Ao Governo

- b) Que promova a definição de um sistema coordenado de planeamento do auxílio à reconstrução e reabilitação na sequência de calamidades, que contemple a definição prévia de procedimentos, divisão clara de responsabilidades e mobilização padronizada de recursos a aplicar, a fim de agilizar, coordenar e otimizar a sua gestão;
- c) Que tenha em conta nesse sistema princípios de envolvimento das entidades locais, do terceiro setor e da sociedade civil afetada, de segregação de funções e controlo substantivo, de prevenção de riscos éticos e conflitos de interesses e de transparência e prestação de contas;
- d) Que regule a articulação e partilha de informação entre as entidades envolvidas na referida ajuda e/ou detentoras de informação relevante para o efeito.

Ao Conselho de Gestão do Fundo REVITA

- e) Que repondere os casos em que foram determinadas suspensões de pagamentos;
- f) Que proceda à publicitação de todos os apoios concedidos;
- g) Que melhore o reporte da execução do Fundo;
- h) Que promova a utilização das verbas remanescentes em favor das necessidades por satisfazer, num prazo compatível com a premência dessas necessidades.

2 A AUDITORIA

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República, solicitou 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.

Para corresponder a esse pedido, a 2.^a Secção do Tribunal de Contas decidiu, por adaptação de uma ação já anteriormente prevista, realizar uma auditoria ao Fundo *REVITA* utilizado na reparação de danos causados pelo incêndio de 2017 (junho), como 1.^a fase de uma auditoria aos fundos utilizados na reparação de danos causados pelos incêndios de 2017 e 2018.

A auditoria insere-se numa das prioridades estabelecidas pelo Tribunal de Contas para o ciclo trienal 2017-2019, que é a de analisar o «*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*».

2.1 Âmbito e objetivos

Com a presente auditoria, pretendeu-se responder à seguinte questão: *O Fundo REVITA é adequado enquanto instrumento de assistência humanitária e está a ser executado de modo regular, transparente e eficaz?*

Trata-se de uma auditoria combinada de conformidade e de resultados, com os seguintes objetivos:

- ◆ Determinar se o Fundo *REVITA* é adequado enquanto instrumento de assistência humanitária;
- ◆ Examinar e avaliar os sistemas de controlo instituídos, abrangendo a gestão de riscos éticos; e
- ◆ Analisar a conformidade, transparência e eficácia da sua utilização.

A auditoria incidiu sobre o Fundo *REVITA*, o qual abrange apoios em apenas 3 dos 7 concelhos afetados pelos incêndios de junho de 2017 (Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande), sem prejuízo de serem abordados aspetos em que a ação do Fundo *REVITA* se enquadra e relaciona com outras matérias, entidades, fundos ou bens.

Considerando que decorreu simultaneamente uma investigação do Ministério Público a alegadas irregularidades na atribuição de apoios à reconstrução e reabilitação de habitações atingidas pelos incêndios em causa, a análise efetuada na auditoria não incidiu sobre a correção dos apoios concretos atribuídos nessa área, mas apenas sobre o modelo de acompanhamento e controlo instituído. Pela mesma razão, também não constituiu objetivo da auditoria a identificação, nesta fase, de eventuais infrações financeiras.

O inquérito do Ministério Público (Departamento de Investigação e Ação Penal de Coimbra) foi encerrado por despacho de 5 de julho de 2019, que também determinou o levantamento do segredo de justiça sob que o processo se encontrava. Foram proferidos 70 despachos de arquivamento total ou parcial dos casos examinados, determinado o arquivamento ou separação de processos quanto a 16 arguidos, deduzida acusação contra 28 arguidos pela prática de crimes de burla, prevaricação de titular de cargo político, falsificação de documentos, falsidade informática e falsas declarações e requerida a perda de vantagens provenientes dos crimes no montante global de 715.987,62€¹. O processo prosseguirá para instrução e/ou julgamento.

2.2 Síntese metodológica

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 EUROSAI² para a auditoria da ética nas organizações do setor público³ e as da INTOSAI⁴ no que concerne à ajuda pós-desastre e às especificidades derivadas dos riscos acrescidos de fraude e corrupção.

Os critérios de auditoria seguidos foram baseados nos princípios constantes de convenções internacionais e nas boas práticas recomendadas por organizações internacionais sobre ajuda humanitária, nas ISSAIs⁵ da série 5500, na legislação nacional aplicável às diferentes áreas de auditoria, nas normas aprovadas e noutros documentos de planeamento e gestão relativos ao Fundo.

Foi também lançado um questionário *online*, através de um *site* que garantiu o acesso anónimo aos respondentes, com vista à obtenção de informação sobre a perceção dos colaboradores das entidades envolvidas quanto à observância dos valores e princípios éticos aplicáveis (cfr. Anexo III).

2.3 Condicionantes e limitações

Regista-se a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos das entidades envolvidas na auditoria, não havendo condicionantes a assinalar.

¹ Cfr. <http://pgd-coimbra.ministeriopublico.pt/pagina/reconstrucao-em-pedrogao-acusacao-mp-diap-de-coimbra>

² EUROSAI: Organização Europeia de Instituições Superiores de Controlo.

³ Vide <http://www.eurosai-fae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Guidance/Guidelines%20to%20audit%20ethics/Guidelines%20to%20audit%20ethics%20EN.pdf>

⁴ INTOSAI: Organização Mundial de Instituições Superiores de Controlo.

⁵ ISSAI: *International Standards for Supreme Audit Institutions*. Estes *standards* são emitidos pela INTOSAI. Vide <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>

2.4 Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado ao Governo, ao Conselho de Gestão do Fundo *REVITA*, à Comissão Técnica do Fundo *REVITA*, às Câmaras Municipais de Castanheira de Pera, de Figueiró dos Vinhos e de Pedrogão Grande, à Cruz Vermelha Portuguesa, à Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro, à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e ao Instituto Nacional de Estatística (neste caso quanto ao ponto 4.1, na parte relativa à classificação do Fundo *REVITA* de acordo com as regras do SEC 2010).

As Câmaras Municipais de Castanheira de Pera e de Pedrogão Grande, a Cruz Vermelha Portuguesa e a Direção Regional da Agricultura e Pescas do Centro não se pronunciaram. O Governo respondeu através do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. As alegações apresentadas pelas diversas entidades foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, constando na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

Foi referido em sede de contraditório que as observações deste relatório são feitas face ao que podia ter sido estabelecido e não em função da conformidade face ao que estava definido para o Fundo. Essa foi, efetivamente, uma perspetiva assumida na auditoria, que, como já referido, continha objetivos destinados a avaliar a adequação do Fundo *REVITA* enquanto instrumento de assistência humanitária e os sistemas de controlo instituídos. Este tipo de análise pressupõe o confronto com um padrão e a identificação de oportunidades de melhoria para futuro.

Nessa medida, uma boa parte das observações não são dirigidas aos gestores do Fundo, mas são antes de utilidade para o Estado, enquanto legislador, coordenador de políticas de assistência humanitária e instituidor de fundos solidários.

Apesar de ter sido invocado que o padrão de aferição utilizado é um modelo teórico ideal, que não valoriza devidamente as circunstâncias de emergência, sublinha-se que o mesmo teve por fonte instrumentos internacionais e boas práticas precisamente recomendadas para situações de *emergência humanitária*.

3. ENQUADRAMENTO

3.1 Antecedentes: os incêndios de junho de 2017

No ano de 2017, ocorreram em Portugal incêndios em vários concelhos do país com consequências trágicas. No período compreendido entre os dias 17 e 21 de junho desse ano, os incêndios tiveram uma especial incidência na região centro, atingindo grandes dimensões e efeitos particularmente graves nos concelhos de Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Pampilhosa da Serra, Sertã, Góis e Penela.

Estes incêndios implicaram uma elevada extensão de área ardida, com as inerentes perdas de natureza ambiental e económica. Conforme o Relatório de Incêndios na Região Centro¹, os cinco grandes incêndios, ocorridos em 17 de junho, terão atingido de forma conjunta cerca de 45.979 hectares. No concelho de Pedrógão Grande ardeu 81% da floresta, em Figueiró dos Vinhos 66% e em Castanheira de Pera 56%. As consequências especialmente graves dos mesmos envolveram um elevado número de vítimas mortais e um forte impacto na vida e bens da respetiva população afetada, incluindo perdas de habitações e meios de subsistência. Para além de prejuízos noutras atividades económicas, a área agrícola ardida foi significativa: 25% em média, sendo de 40% no concelho de Pedrógão Grande.

A natureza específica e dramática desta calamidade implicou a necessidade de assegurar de imediato medidas de urgência em várias dimensões: combate às chamas, saúde, alojamento de emergência, proteção social e reposição das infraestruturas de comunicação e rodoviárias.

Ainda no decorrer do incêndio, foi determinada a realização de estudos sobre as condições de ocorrência, início e propagação do incêndio, com o objetivo de suportar a tomada de decisões por parte das autoridades e melhorar o sistema para o futuro. A própria Assembleia da República criou uma Comissão Técnica Independente para proceder a uma avaliação independente sobre aqueles incêndios, nomeadamente quanto à análise e avaliação da sua origem, à atuação de todas as entidades do sistema de proteção civil e do dispositivo de combate a incêndios, dos sistemas de comunicação e informações e de serviços públicos relevantes e às respostas a dar nos planos preventivos e de combate operacional. Os resultados destes estudos e avaliações foram concluídos ainda em 2017.

No âmbito do apoio às populações, o Governo atribuiu à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC), dadas as suas funções de coordenação a nível regional, a responsabilidade pela interlocução com os autarcas dos concelhos em causa e pela coordenação das equipas multidisciplinares que tinham como missão a inventariação dos prejuízos e necessidades, bem como a apresentação de soluções para colmatar as necessidades mais imediatas.

¹ Cfr. página 5, em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=2beab42e-1b0d-42b4-b4d9-44172dbc5db2>

Com base no diagnóstico apresentado pela CCDRC em 30 de junho de 2017, e para fazer face aos danos identificados, foram adotadas medidas extraordinárias através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2017, de 12 de julho, para resposta de emergência, prevenção e relançamento da economia. Entre as muitas medidas de resposta de emergência, esta resolução previu medidas destinadas a reparar danos causados pelos incêndios em habitações, atividades económicas (agricultura, floresta, indústria e turismo) e infraestruturas, com o objetivo de assegurar as condições básicas para reposição da normalidade da vida das populações.

O *Fundo de Apoio à Revitalização* (Fundo *REVITA*) foi um dos instrumentos financeiros previstos na RCM n.º 101-A/2017 para financiamento das medidas de emergência. Esta Resolução previu outros instrumentos financeiros para financiamento das medidas necessárias, designadamente o *Fundo Ambiental* (sob a coordenação do membro do Governo responsável pela área do ambiente), o *PDR 2020* (Programa de Desenvolvimento Rural, sob a coordenação do membro do Governo responsável pela área da agricultura e florestas) e vários outros programas operacionais financiados por fundos europeus.

O Governo determinou que todas as medidas identificadas na Resolução seriam implementadas em articulação com os municípios dos territórios afetados e que a CCDRC asseguraria:

- ◆ O apoio à elaboração das candidaturas e outros meios de ajuda técnica;
- ◆ A prestação de informação sobre todos os apoios disponíveis às autarquias locais e a todas as pessoas e empresas elegíveis.

3.2 O Fundo REVITA

Conforme se observa comumente¹, nos desastres naturais de maior magnitude a solidariedade social e a repercussão nos meios de comunicação social levam a uma maior participação de organizações da sociedade civil, empresas e particulares na angariação de donativos em espécie, na prestação direta de serviços em regime de voluntariado e, inclusive, na doação de recursos financeiros para apoiar as vítimas. Isso mesmo se verificou no caso dos incêndios em apreço, que, pela sua proporção e consequências, geraram numerosos donativos destinados, designadamente, à reconstrução das habitações e da vida das pessoas afetadas pelos incêndios. A este esforço nacional, juntou-se o apoio financeiro de várias entidades internacionais, com o mesmo objetivo². Foram angariados para este efeito, e no âmbito das entidades identificadas na presente auditoria, pelo menos 16,5 M€³.

O Fundo *REVITA* foi criado pelo Governo “*com o objetivo de gerir os donativos entregues no âmbito da solidariedade demonstrada*”, aplicando-os em medidas de resposta de âmbito social. Este fundo foi criado pelo Decreto-Lei n.º 81-A/2017, de 7 de julho, agregando a recolha de donativos em

¹ Vide também ISSAI 5500.

² Cfr. preâmbulo ao Decreto-Lei n.º 81-A/2017, de 7 de julho.

³ Não se conhece o montante de donativos mobilizados por algumas das entidades e terão ocorrido mais donativos do que os que estão aqui considerados, designadamente em bens, na altura da tragédia, e recolhidos por organizações não localizadas.

dinheiro, em espécie de bens móveis não sujeitos a registo ou prestações de serviços, concedidos com vista à sua aplicação integral no apoio às populações e à revitalização das áreas afetadas pelos incêndios nos concelhos de *Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande*¹.

Contudo, o Fundo *REVITA* não congregou todos os contributos existentes. Outros doadores decidiram gerir diretamente a aplicação dos recursos disponibilizados ou solicitaram a entidades terceiras que assumissem o acompanhamento dos donativos. Foi assim que a União das Misericórdias Portuguesas (UMP), a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) e a Cáritas Diocesana de Coimbra (CDC) assumiram o papel de gestoras de fundos constituídos por vários doadores. A título de exemplo, o concerto solidário realizado no dia 28 de junho de 2017, no MEO Arena², gerou um donativo de cerca de 1 M€, que foi entregue para gestão à UMP.

O diploma que criou o Fundo *REVITA* previu³ que os donativos em dinheiro que viessem a ser entregues ao Fundo se destinassem prioritariamente ao apoio às populações afetadas daqueles concelhos, podendo ser empregues, designadamente, em:

- a) Reconstrução ou reabilitação de habitações;
- b) Apetrechamento das habitações (mobiliário, eletrodomésticos e utensílios domésticos);
- c) Outras necessidades de apoio devidamente identificadas, desde que não cobertas por medidas de política pública, em vigor ou de carácter extraordinário, dirigidas às áreas e populações afetadas pelos incêndios.

A RCM n.º 101-A/2017, ao desenhar o conjunto de medidas de resposta às necessidades identificadas, referiu o Fundo *REVITA* como um instrumento para “*em conjunto com outras fontes de financiamento, apoiar especificamente a reabilitação e reconstrução das habitações afetadas pelos incêndios*”.

Em termos da execução realizada até agora, os recursos do Fundo foram, em concreto, aplicados na reconstrução e reabilitação de habitações, no apetrechamento de habitações e em apoios à agricultura (vide tipologia dos apoios em Anexo I).

Nos termos dos artigos 8.º, n.º 5, e 10.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, o Conselho de Gestão do Fundo aprovou o respetivo Regulamento de funcionamento e de gestão⁴, adiante designado por

¹ Abrangendo, portanto, apenas 3 dos 7 concelhos atingidos pelos incêndios.

² Iniciativa civil, coproduzida pela Sons em Trânsito, Nação Valente, MEO Arena, *Blueticket*, RTP, SIC e TVI, que contou com diversos artistas participantes e com o contributo das editoras *Sony Music Portugal*, *Universal Music Portugal*, Valentim de Carvalho e *Warner Music Portugal* na sua divulgação artística.

³ Cfr. artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 81-A/2017.

⁴ Cfr.

<http://fundorevita.pt/documents/15335028/15336714/Regulamento+de+Funcionamento+e+Gest%C3%A3o+do+Fundo+REVITA.pdf/1326407c-d0d0-4a76-99a2-bded8c20a900>. O Regulamento foi aprovado pelo Conselho de Gestão, na reunião 1/2017, realizada em Castanheira de Pera, em 13 de julho de 2017. Nesta reunião foi igualmente aprovado o «Mecanismo de substituição de representantes», nos termos previstos no n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento do Fundo. O Regulamento foi, posteriormente, objeto de alterações.

Regulamento do Fundo, o qual foi posteriormente objeto de alterações¹. Este Regulamento de funcionamento define, designadamente, as matérias relativas à operacionalização do funcionamento do Fundo, bem como os critérios de acesso aos apoios a conceder e os termos e as condições de concessão dos referidos apoios.

De acordo com o Regulamento do Fundo², as entidades que pretendessem proceder à entrega de donativos em dinheiro, em espécie de bens móveis não sujeitos a registo ou sob a forma de prestações de serviços manifestariam, junto do respetivo Conselho de Gestão, a sua intenção de adesão ao Fundo, mediante preenchimento de termos de adesão³.

Até 31 de março de 2019, o Fundo *REVITA* recebeu recursos financeiros no valor de cerca de 7,3 M€, valor este que inclui donativos em dinheiro e um financiamento de caráter excepcional atribuído pelo Estado, no montante de 2,5 M€. Recebeu ainda donativos em espécie que, até essa data, correspondiam a cerca de 0,6 M€.

O valor total estimado de prejuízos e necessidades resultantes dos incêndios de junho de 2017 para os 7 concelhos afetados ronda os 500 M€⁴, dos quais cerca de 27,7 M€ respeitam ao parque habitacional destruído (491 unidades afetadas)⁵.

O financiamento assumido pelo Fundo *REVITA*, respeitante apenas a 3 desses 7 concelhos, e no que diz respeito a habitações, ronda 3,3 M€, correspondentes à reconstrução ou reabilitação de 99 casas.

Como se pode visualizar no quadro seguinte, foram, no total, intervencionadas 259 casas por várias entidades (com um custo total de reposição de cerca de 9,9 M€). Considerando apenas os 3 concelhos abrangidos pelo Fundo *REVITA*, o universo de casas intervencionadas é de 249, com um custo total de reposição de 9,4 M€.

¹ Cfr.

http://fundorevita.pt/documents/15335028/15336714/Regulamento+Interno+Fundo_Primeira_revisao.pdf/b3ce1065-12b2-4d83-96ee-beeae2f4216f. A versão revista foi aprovada pelo Conselho de Gestão em reunião de 12 de setembro de 2017.

² Cfr. artigo 11.º do Regulamento.

³ Conforme modelo anexo ao Regulamento do Fundo.

⁴ Vide Quadro 4 infra.

⁵ O diagnóstico não desagrega os danos e necessidades por concelho, pelo que não é possível limitar os cálculos aos 3 concelhos abrangidos pelo Fundo *REVITA*.



Quadro 1– Distribuição das habitações reconstruídas/reabilitadas por entidades financiadoras

(em unidades)

Entidade	Castanheira de Pera	Figueiró dos Vinhos	Pedrógão Grande	Outros concelhos	Total
Fundo <i>REVITA</i>	26	18	55	-	99
Outras Entidades	40	11	99	10	160
UMP/FCG	14	3	25	6	48
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	1	2	2		5
Sic Esperança - Just a Change	3	2	15		20
Cáritas Diocesana Coimbra	16	1	14	2	33
Obra a cargo do proprietário financiadas pela companhia de seguros respetiva	6	2	25		33
Doadores (particulares ou empresas)	0	0	8		8
Obras a cargo do proprietário	0	1	0	2	3
Cruz Vermelha Portuguesa	0	0	5		5
Mota Engil ^(*)	0	0	5		5
Total global	66	29	154	10	259

^(*) A Mota-Engil foi um dos primeiros doadores privados a participar nos trabalhos de reconstrução. A aplicação do seu donativo (250.000 €) foi efetuada por si, na reconstrução de 5 habitações, no MPG.

Fonte: 7.º Relatório Trimestral do Conselho de Gestão do Fundo REVITA.

Embora representando uma pequena percentagem dos danos e das necessidades totais, a utilização dos donativos pelo Fundo *REVITA* tem-se revestido de um significativo impacto social na comunidade afetada¹.

3.3 A ajuda humanitária

As ISSAIs da série 5500² representam da seguinte forma o ciclo de gestão dos desastres ou catástrofes:

¹ Cfr., designadamente, reportagem “*A culpa mudou Pedrógão*” no semanário Expresso, publicada em 15 de junho de 2019.

² Vide <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>. A INTOSAI emitiu em 2013 a série 5500 das ISSAIs, dedicada à auditoria à resposta aos desastres, abrangendo a auditoria à redução dos riscos de desastres (ISSAI 5510), a auditoria à ajuda pós-desastre, que é principalmente de natureza humanitária (ISSAI 5520), as especificidades derivadas dos riscos acrescidos de fraude e corrupção que se verificam em especial na fase de emergência (ISSAI 5530), o uso de informação geoespacial nestas auditorias (ISSAI 5540) e a divulgação de informação sobre a ajuda e sua utilização (INTOSAI GOV 9250). Para a presente auditoria são de especial importância as ISSAIs 5520 e 5530.

Figura 1 – Ciclo do Desastre e da Catástrofe



Como aí se refere, a ajuda pós-desastre é principalmente de natureza humanitária, podendo ocorrer nas fases de resposta, de reabilitação ou de reconstrução.

A ajuda humanitária é definida pelo Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (UN OCHA) como a intervenção destinada a ajudar a satisfazer as necessidades e direitos básicos a pessoas que são vítimas de desastres naturais ou conflito. De acordo com os Princípios e Boas Práticas da Ajuda Humanitária, acordados no âmbito do *Good Humanitarian Donorship* aprovado em Estocolmo em 2003 e subscrito por Portugal em 2006¹, a ação humanitária inclui a proteção de civis e daqueles que já não tomem parte em hostilidades, bem como a provisão de água, comida e saneamento, refúgio, cuidados de saúde e *outros tipos de assistência*, empreendidos em favor de pessoas afetadas por crises humanitárias, *com a finalidade de facilitar o seu retorno à vida normal e autonomização*.

Esta ajuda pode ser feita em espécie ou em meios monetários, pode ser nacional ou internacional e pode ser conduzida e/ou implementada por governos e entidades públicas, organizações não-governamentais (ONGs), organizações multilaterais, fundos e fundações, empresas privadas, indivíduos, etc. As doações podem ser recebidas por entidades públicas, organizações multilaterais, ONGs e outras entidades envolvidas em canalizar e concretizar a ajuda. Os canais da ajuda humanitária até ao beneficiário final são muito variados. A ajuda pode ser direta do doador ao beneficiário ou pode envolver organizações que recebem a ajuda e a aplicam ou a passam a outras entidades de implementação. Nesta cadeia podem existir entidades públicas, organizações internacionais, ONGs, entidades religiosas, entidades privadas, etc.

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

¹ Vide https://www.ghdinitiative.org/assets/files/GHD%20Principles%20and%20Good%20Practice/gdh_PT.pdf

referencial de boas práticas na concretização dessa ajuda¹. 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;
- ◆ 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

¹ 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.

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 O regime jurídico-financeiro do Fundo REVITA não é suficientemente claro.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, o Fundo *REVITA* foi criado por ato legislativo do Governo, como um património autónomo com personalidade jurídica, constituído por donativos, afeto integralmente a fins de carácter social, estando determinado no diploma que este fundo não integra o perímetro de consolidação da administração central, da segurança social, nem o orçamento da segurança social. Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2017, referiu-se que o Fundo funcionaria sob a coordenação do membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social.

Muito embora a própria Assembleia da República, no pedido de auditoria, o tenha considerado como uma entidade pública, os elementos referidos não permitem qualificar o Fundo REVITA numa das categorias típicas de entidades públicas e, por essa via, determinar com clareza o regime jurídico-financeiro que lhe é aplicável.

Apesar de não ter sido qualificado pela lei como uma pessoa coletiva pública e dispor de fundos provenientes de donativos, na sua maior parte de origem privada, o Fundo REVITA:

- ◆ Foi criado pelo Estado;
- ◆ Com uma missão orientada para a satisfação de necessidades públicas;
- ◆ Com uma finalidade definida por diploma legislativo;
- ◆ Com financiamento proveniente de um mecanismo de recolha de fundos instituído pelo Estado;
- ◆ Funciona sob a coordenação de um membro do Governo;
- ◆ Através da sua representação maioritária no Conselho de Gestão do Fundo, as atividades do mesmo e as ações em que são aplicados os recursos são, na prática, dirigidas por entidades públicas¹;
- ◆ Está sujeito a um controlo público sobre a sua gestão²;
- ◆ Utiliza meios de entidades públicas na maior parte das operações de implementação;
- ◆ A sua extinção (por esgotamento da sua finalidade) é decidida pelo Estado, o qual também decide o destino a dar ao remanescente dos meios financeiros³.

Nessa medida, tem várias similitudes com as entidades públicas e, designadamente, com os fundos personalizados do Estado.

¹ Dois dos três membros do seu Conselho de Gestão são representantes de entidades públicas, um deles presidindo ao mesmo.

² Idem.

³ Cfr. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017.

Por outro lado, a adesão voluntária dos doadores ao Fundo *REVITA* (públicos e privados) através de termo de adesão, em que os mesmos especificam os bens a doar, a respetiva valoração, bem como o seu comprometimento com as normas legais e regulamentares aplicáveis, confere ao Fundo uma natureza de património autónomo de natureza associativa. Esta associação atípica de entidades públicas e privadas financiadoras de donativos destinados a auxílio público está submetida a um controlo público de gestão¹.

O Fundo *REVITA* não consta da lista de entidades que compõem o setor das administrações públicas elaborada pela autoridade estatística nacional, o que não permite qualificá-lo como entidade pública reclassificada², do que decorreria a aplicação de regras jurídico-financeiras públicas³. Em sede de contraditório, o Instituto Nacional de Estatística veio informar que considera que o Fundo não detém “autonomia de decisão” na aceção do ponto 2.12 do SEC 2010. Deste modo, entende que o mesmo não constitui uma “unidade institucional” e que integra o conjunto da Administração Central⁴.

Esta classificação setorial (estatística) do Fundo *REVITA* como entidade da Administração Central é contrastante com a sua caracterização jurídica. Como já se referiu, o diploma legal que o instituiu atribuiu-lhe personalidade jurídica distinta da do Estado e autonomia patrimonial, arredando-o ainda do perímetro orçamental e de um regime jurídico-financeiro público. O regime estabelecido para o Fundo *REVITA* não segue o regime das entidades da Administração Central, e nem sequer o dos fundos personalizados do Estado (nem mesmo quando de regime especial) ou o das entidades reclassificadas. Segue as regras específicas que o diploma que o instituiu fixou e que o regulamento produzido pelo Conselho de Gestão definiu, nem sempre tão transparentes como aquelas que resultariam da sua inequívoca caracterização como entidade pública.

A solução do Fundo *REVITA* diverge de outros regimes públicos aplicáveis a situações similares.

Por um lado, não se aplicam as mesmas regras contabilísticas e de controlo. Por outro, este Fundo não está sujeito, por exemplo, à obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos que resulta do disposto no n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Não é também evidente que se lhe aplique o Código do Procedimento Administrativo, designadamente quanto às garantias de imparcialidade aí previstas.

¹ O que a enquadra na alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e, consequentemente, a sujeita a jurisdição, poderes de controlo e prestação de contas a este Tribunal. A LOPTC consta da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações constantes das Leis n.ºs 87-B/98, 1/2001, 55-B/2004, 48/2006, 35/2007, 3-B/2010, 61/2011, 2/2012, 20/2015 e 42/2016.

² De acordo com as regras do SEC 2010 (Regulamento (UE) 549/2013), e para efeitos de classificação das entidades nos vários sectores da economia, uma entidade de produção não mercantil financiada por contribuições voluntárias é classificada no «setor das instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias», exceto se for controlada pelas administrações públicas. Neste último caso, mesmo que seja uma entidade privada com exclusivo financiamento privado, ela deve ser classificada no setor das administrações públicas. Para esse efeito, o controlo público é definido por vários indicadores, entre os quais a nomeação dos seus gestores e os instrumentos constitutivos. Cfr. subsector S.13113 – *Administração Central/Instituições Sem Fim Lucrativo da Administração Central*.

³ Cfr. n.ºs 4 e 5 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, e 37/2018, de 7 de agosto).

⁴ Subsector S.13111 – *Administração Central/Estado*, o qual se refere aos serviços integrados do Estado.

Pode também chamar-se à colação o regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 112/2008, de 1 de julho, criado para desenvolver medidas de assistência a pessoas atingidas por desastres ou catástrofes. Este diploma determinou a abertura no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., de uma conta de emergência titulada pela Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)¹, dotada por verbas orçamentais, mas também por auxílios financeiros, para o efeito concedidos ou postos à disposição da ANPC, por pessoas singulares ou coletivas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais.

A referida conta de emergência pode suportar despesas, destinadas a pessoas atingidas por catástrofe ou calamidade, relativas à reconstrução e reparação de habitações, a unidades de exploração económica e à cobertura de outras necessidades sociais prementes. No âmbito deste mecanismo, o reconhecimento das necessidades de socorro e assistência é da competência de uma estrutura de coordenação e controlo designada pelo Governo, à qual compete proceder à inventariação e comprovação das situações elegíveis para apoio através da conta de emergência, definir critérios de atribuição dos apoios e propor a atribuição dos apoios em concreto. Nos termos do artigo 6.º do referido decreto-lei, o montante dos apoios a conceder em cada caso é fixado em função da avaliação dos danos verificados, conjugado com a capacidade efetiva dos sinistrados para, pelos seus próprios meios, superarem os danos sofridos, tendo ainda em conta o conjunto dos apoios proporcionados no âmbito dos programas sectoriais que beneficiem a área afetada. A gestão desta conta de emergência, movimentada pelo Presidente da ANPC e sujeita à autorização das despesas por este Presidente ou pelo Ministro da Administração Interna, consoante os montantes em causa, é feita de acordo com as normas da contabilidade pública e está sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas, ao qual a ANPC presta as respetivas contas anuais.

Reconhecendo-se que o mecanismo previsto do Decreto-Lei n.º 112/2008 consubstancia uma gestão mais centralizada da ajuda solidária do que aquela que o Fundo REVITA consagrou, observa-se que, para o mesmo tipo de situação (financiamento de necessidades sociais derivadas de calamidades por donativos solidários entregues), prevê critérios quanto à atribuição dos apoios e um regime contabilístico público, que não foram replicados pelo Fundo REVITA. Estamos, assim, perante soluções divergentes para situações semelhantes.

A tipificação e regime do Fundo deveriam, pois, ter sido definidos de forma mais clara e rigorosa por referência à tipologia das entidades sujeitas a um controlo e a um regime jurídico público.

No caso, o Estado atribuiu ao Fundo um financiamento no montante de 2,5 M€, tendo o mesmo beneficiado ainda de outras contribuições de entidades públicas, o que torna inequívoca a sua sujeição a controlo financeiro deste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 2.º da LOPTC.

No entanto, os princípios aplicáveis à ajuda humanitária e a análise da sua regularidade, eficiência e eficácia podem determinar que seja necessário apreciar outros fluxos de ajuda relacionada, que não são necessariamente públicos. No caso, como veremos, a atividade do Fundo *REVITA* foi intensamente articulada com outras entidades doadoras, as quais não estão sujeitas ao controlo

¹ Agora, por força do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil sucede à Autoridade Nacional de Proteção Civil em todos os direitos, obrigações e atribuições.

financeiro deste Tribunal. Deste modo, não foi possível a análise global do processo de compensação de danos com financiamento proveniente de donativos solidários.

Ora, verifica-se que, sobretudo desde o início do século XXI, a comunidade internacional e a generalidade dos cidadãos têm crescentes expectativas de que seja dada mais atenção à regularidade, equidade e eficácia da utilização de qualquer tipo de ajuda solidária, o que implica uma maior transparência e *accountability* da sua aplicação. As circunstâncias de imediatismo e urgência que rodeiam a recolha e aplicação destes recursos, a miríade e diferente natureza dos fundos e atores envolvidos, a assimetria da disponibilização de informação e os poderes da entidade fiscalizadora podem tornar difícil proceder à sua verificação e auditoria em termos globais e uniformes. Nessa medida, poderá ser importante estabelecer um princípio e um mandato claro de controlo financeiro público, mesmo para os casos em que os fundos solidários provenham exclusivamente de donativos privados, de modo a poder-se auditar e reportar de modo mais abrangente e coerente sobre esta realidade, que hoje tem um significado social muito relevante.

4.2 O mecanismo do Fundo REVITA não se insere num quadro global de governação da ajuda proveniente de donativos solidários.

Entre os princípios que regem a ajuda humanitária, conta-se o de que 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.

A Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC)¹, complementada por vários outros diplomas, estabelece normas para a atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e de proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. Em conjunto com o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)², está principalmente vocacionada para a resposta à catástrofe, contendo pouca regulamentação para as subseqüentes fases de reabilitação e reconstrução.

Nesse âmbito, estabelece basicamente que possa ser declarada uma situação de calamidade quando, face à ocorrência de uma catástrofe e à sua intensidade, seja reconhecida a necessidade de adotar medidas de caráter excepcional destinadas a reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos³. Prevê, no essencial, que essa declaração seja feita por Resolução do Conselho de Ministros e que esta Resolução mencione expressamente os procedimentos de inventariação dos danos e prejuízos provocados e os critérios de concessão de

¹ Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto.

² Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 114/2011, de 30 de novembro, e 72/2013, de 31 de maio.

³ Vide artigos 19.º e seguintes da LBPC.

apoios materiais e financeiros, remetendo para a legislação especial relativa a prestações sociais, incentivos à atividade económica e financiamento das autarquias locais quanto às disposições aplicáveis à situação de calamidade, tendo em vista a reposição da normalidade das condições de vida nas áreas afetadas.

Face à exiguidade do que aí se dispõe, observou-se a falta de um regime comum estruturado para as operações de ajuda nas fases de reabilitação e reconstrução, designadamente quando as mesmas sejam financiadas por donativos solidários, o que não vai ao encontro das recomendações internacionais. Um quadro global de regulação da ajuda solidária deveria conter, por exemplo, princípios éticos específicos e mecanismos a adotar para garantir o seu cumprimento, regras enquadradoras para a definição dos objetivos e critérios da ajuda e sua publicitação, princípios e procedimentos de coordenação da assistência e partilha de informação entre as várias entidades envolvidas, regras de colegialidade, controlo e verificação a não postergar, princípios sobre o envolvimento das comunidades afetadas, regras de transparência, designadamente quanto à divulgação dos donativos, sua utilização, apoios concedidos e utilização de verbas remanescentes, e normas sobre a prestação de contas e o controlo financeiro.

Este regime global seria importante para robustecer e harmonizar os critérios, os procedimentos, os controlos e a transparência da ajuda. Acresce que, como se verá adiante, a inexistência destas regras permitiu a ocorrência de alguns dos problemas observados (cfr. observações de auditoria n.ºs 4.6, 4.7, 4.8, 4.9 e 4.11).

No caso, nem sequer foi cumprido o pouco que a LBPC prevê, já que os critérios de concessão de apoios materiais e financeiros não constaram nem da RCM n.º 101-A/2017 nem do decreto-lei que instituiu o Fundo, mas apenas do subsequente regulamento produzido pelo respetivo Conselho de Gestão, numa solução atomisticamente definida para um caso concreto por uma entidade com um reduzido poder de autoridade.

A partir do momento em que apoios com a mesma finalidade são concedidos através de vários fundos solidários, impõe-se uma coordenação quer dos critérios quer dos procedimentos, a fim de assegurar equidade. Como resulta da observação n.º 4.6, várias entidades assumiram tarefas de articulação (Fundo *REVITA*, municípios, CCDRC e UMVI) mas faltou uma coordenação de todo o processo, que não pode deixar de ser assumida pelo Estado.

Como referiu o Conselho de Gestão do Fundo *REVITA*, em sede de contraditório, “(...) *as circunstâncias de emergência (...) determinaram a urgente montagem – a partir do zero – de um aparelho de resposta à crise social gerada pelos incêndios*”.

Não obstante, e como se conclui em 4.12, uma melhor preparação, estratégia, planeamento, organização e coordenação teriam melhorado a eficiência da gestão dos recursos. Considerando que a probabilidade da ocorrência de situações climatéricas extremas, com desastres inesperados associados, designadamente fogos florestais, está a aumentar e que Portugal está numa zona geográfica especialmente vulnerável, deveria ponderar-se a definição de um sistema coordenado de planeamento da ajuda solidária, com a definição prévia de procedimentos, divisão clara de

responsabilidades e mobilização padronizada de recursos a aplicar em casos semelhantes, a fim de otimizar a sua gestão.

4.3 A constituição do Fundo REVITA foi transparente no que se refere aos donativos em dinheiro, mas não relativamente aos donativos em espécie.

De acordo com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, constituem receitas do Fundo os donativos em dinheiro depositados ou transferidos para conta bancária especificamente constituída para o efeito; os donativos em espécie de serviços e de bens móveis não sujeitos a registo; e quaisquer outros bens, rendimentos ou receitas que lhe sejam atribuídos, designadamente por entidades públicas.

O Decreto-Lei n.º 81-A/2017 e o Regulamento do Fundo contêm algumas regras e procedimentos sobre a receção de donativos¹, determinando, designadamente, que as entidades que pretendam proceder à entrega de donativos em dinheiro ou em espécie de bens móveis ou prestações de serviços manifestam, junto do conselho de gestão, a sua intenção de adesão ao Fundo e às respetivas regras, mediante o preenchimento de um termo de adesão. De acordo com o Relatório e Contas de 31 de dezembro de 2018, até essa data 63 entidades haviam formalizado a adesão ao Fundo.

Os donativos foram registados, embora a situação dos donativos em dinheiro seja mais clara do que a dos donativos em espécie, como se verá adiante.

O Decreto-Lei n.º 81-A/2017 e o Regulamento do Fundo *REVITA* não contemplam quaisquer regras sobre a divulgação pública da ajuda recebida. Os artigos 8.º, n.º 5, alínea f), do Decreto-Lei e 4.º, n.º 3, alínea m), do Regulamento preveem que o Conselho de Gestão elabore contas e relatórios de execução a aprovar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da solidariedade e segurança social, nada dispondo sobre a respetiva publicitação.

Ainda assim, observou-se que no *website* do Fundo *REVITA*² está publicada uma lista de doadores e donativos do Fundo e relatórios trimestrais de execução do mesmo, em nome da concretização de um “compromisso de transparência”. Considera-se uma boa prática, consistente com um dos princípios da ajuda humanitária, embora essa divulgação devesse ser fixada como obrigatória neste tipo de fundos solidários.

¹ Cfr. artigos 6.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017 e 11.º a 14.º do Regulamento do Fundo e respetivo Anexo 1.

² Vide <http://fundorevita.pt/inicio>.

Donativos em dinheiro

À data de 31 de março de 2019¹, os donativos registados em dinheiro ascendiam a cerca de 4,8 M€, entregues por entidades estrangeiras, por entidades públicas e privadas e por particulares, conforme detalhado no quadro seguinte.

Quadro 2 – Donativos em dinheiro, em 31 de março de 2019

(em euros)

Entidade doadora	Donativo em dinheiro
Governo da República Democrática de Timor-Leste	1 249 901,41
Fundación Bancaria La Caixa	700 000,00
Banco Santander Torta, SA	500 000,00
Banco Europeu de Investimento	500 000,00
Banco Comercial Português, SA ^(a)	424 485,73
CIMRL-Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria	428 807,89
Fundação Montepio	253 626,49
Banco BPI, SA ^(b)	147 881,35
Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica	84 680,10
ANA- Aeroportos de Portugal	70 000,00
Banco de Portugal	61 818,52
A Casa de Portugal em Macau	50 000,00
Outros ^(c)	38 413,10
BANQUE BCP, SA	37 117,00
Federação Portuguesa de Futebol	34 457,50
Repsol Portuguesa, SA	30 960,00
Presidente do Parlamento Europeu	25 000,00
Grupo Salvador Caetano, SGPS, SA	22 785,00
Comunidade Portuguesa em Sydney	21 201,52
FNAC PORTUGAL - ACDLDMPT, Lda	20 453,00
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Figueiró dos Vinhos	20 000,00
Município de Figueiró dos Vinhos	13 820,92
Município de Castanheira de Pera	12 978,63
Novartis	10 000,00
FSB - Fundação Social Bancária	9 777,12
Federação Portuguesa de Columbofilia	8 375,00
Coordenação do Ensino Português no Reino Unido e Ilhas do Canal	6 656,32
Clube Português A Família	5 689,98
Total	4 788 886,58

^(a) No caso do valor do Banco Comercial Português, 50.000 € é donativo do próprio banco, 372.835,73 € dizem respeito ao valor angariado na conta solidária aberta ao público para ajudar as vítimas dos incêndios, e 1.650 € correspondem ao valor de rebate do programa de pontos do American Express.

^(b) No caso do BPI, o montante em causa diz respeito ao valor depositado na conta solidária, aberta por clientes e não clientes, para ajudar as vítimas dos incêndios.

^(c) A rubrica de "Outros" inclui donativos de montante igual ou inferior a 5.000 €, bem como de entidades doadoras que pediram anonimato.

Fonte: 7.º Relatório de Execução Trimestral do Fundo *REVITA* e Relatório e Contas de 31 de dezembro de 2018

¹ Cfr. 7.º Relatório de Execução Trimestral e demonstrações financeiras do Fundo.

http://fundoREVITA.pt/documents/15335028/15383038/REVITA_6_Relat%C3%B3rio_Trimestral_janeiro_2019_vf/347d77e7-9353-408b-92df-e20438ee0466

Aos donativos mencionados no quadro anterior acresceu um financiamento de carácter excepcional concedido pelo Estado ao Fundo *REVITA*, no montante de 2,5 M€, com origem em receitas de jogos sociais consignadas a despesas da área da ação social e afetas ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS). Este financiamento foi determinado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 180/2017, de 28 de novembro, atenta a insuficiência dos montantes do Fundo para fazer face às necessidades identificadas na área da habitação.

Os donativos em dinheiro foram depositados ou transferidos para conta bancária do Fundo especificamente constituída para o efeito, conforme previsto¹. O Fundo tem ainda a receber, a título de donativo em dinheiro, o valor de 300 m€ da Fundação Bancária La Caixa, conforme protocolo com aquela instituição, que prevê a doação de 1 M€.

Como já se referenciou, existiram outros fundos que congregaram donativos para o mesmo fim. Uma das respostas ao questionário realizado no âmbito da auditoria sugere que deveria ter-se impedido que entidades de cariz público doassem verbas em dinheiro a entidades que não o *REVITA*. Parece-nos uma reflexão a ponderar quando haja soluções de recolha de donativos de iniciativa pública.

Ao contrário do que se estabeleceu em relação aos bens doados em espécie e apesar da intervenção municipal nos procedimentos de operacionalização do fundo *REVITA*, o Regulamento do Fundo não previu a integração no mesmo dos valores pecuniários doados aos municípios. Ora, observou-se que os Municípios de Castanheira de Pera²³ e de Figueiró dos Vinhos⁴ procederam à entrega ao Fundo *REVITA* das verbas que haviam recebido, constituindo-se doadores do Fundo, conforme termos de adesão. Ao invés, o Município de Pedrógão Grande abriu a conta bancária «Município Pedrogão Grande – Incêndios 2017»⁵, já posteriormente à constituição do Fundo *REVITA*, tendo optado por não integrar os correspondentes valores nesse Fundo. À data de 22 de março de 2019, esta conta tinha o saldo não utilizado de 358.642,76 €^{6 7}.

No âmbito do contraditório, o Conselho de Gestão do Fundo *REVITA* referiu que este não podia estabelecer uma injunção dos valores que foram voluntariamente doados aos municípios. A este respeito, refira-se que o parágrafo anterior não encerra um juízo de valor, mas apenas uma constatação factual, reconhecendo-se que uma regra desse tipo não deveria ter natureza regulamentar.

¹ Cfr. artigo 12.º do Regulamento.

² O MCP, que tinha aberto 2 contas bancárias, “... correspondendo assim ao apelo da sociedade civil que via nas mesmas uma maneira prática e célere de contribuir para ajudar às vítimas dos incêndios de junho de 2017”, deliberou, por unanimidade, transferir as verbas constantes das mesmas para a conta bancária do Fundo *REVITA*.

³ Reunião do órgão executivo de 12 de janeiro de 2018 – cfr. ata n.º 1/2018.

⁴ O MFV ativou uma conta do município (conta solidária-incêndios Figueiró dos Vinhos 2017), que se encontrava com saldo zero, evitando assim a abertura de uma nova conta, tendo posteriormente deliberado aderir e transferir para o Fundo *REVITA* as verbas constantes da mesma.

⁵ Na sequência da reunião do executivo municipal, de 19 de dezembro de 2017 – cfr. ata n.º 24/2017 da reunião extraordinária da câmara municipal.

⁶ Cfr. Resumo diário de tesouraria do Município de Pedrógão Grande e extratos bancários.

⁷ Apurou-se que os montantes depositados se mantinham na conta bancária, com exceção do valor de 3.875 €, doado pela Ordem dos Médicos Veterinários com a expressa menção de ser destinado à compra de animais vivos.

Donativos em espécie de bens móveis ou sob a forma de prestação de serviços

O Fundo *REVITA* recebeu também donativos em espécie, mas, neste caso, o respetivo valor não está claramente determinado, pelo que a transparência na constituição do Fundo é, nesta parte, menor.

O montante destes donativos em espécie varia consoante as fontes:

- ◆ Da lista de doadores e donativos atualmente constante do *website* do Fundo constam donativos em espécie no valor de cerca de 0,8 M€;
- ◆ Com base nos termos de adesão, estimam-se donativos em espécie de cerca de 1 M€;
- ◆ Nos relatórios de execução do Fundo e no Relatório e Contas de 2018 indicam-se os doadores de bens móveis e de prestação de serviços sem indicar o respetivo valor; e
- ◆ Nas demonstrações financeiras de 2018, os valores acumulados apontam para recebimentos de donativos em espécie na casa dos 0,5 M€.

A determinabilidade do montante dos donativos em espécie que constituem o Fundo é prejudicada por vários fatores, designadamente pelos diferentes momentos em que são aferidos¹, pela não atualização em face da efetiva realização e pelo registo contabilístico apenas dos bens e serviços utilizados.

Desde logo, não foi cumprido o disposto no n.º 5 do artigo 13.º do Regulamento do Fundo, de acordo com o qual “*no caso dos bens já doados aos municípios à data de entrada em vigor do presente regulamento, procedem estes à respetiva inventariação para efeitos de inclusão no Fundo*”. Isto não sucedeu. O Município de Castanheira de Pera celebrou um protocolo com a ONG «Médicos do Mundo», que geriu os bens em espécie doados ao município, designadamente os doados antes da constituição do Fundo *REVITA*; e os Municípios de Pedrógão Grande e de Figueiró dos Vinhos conservaram e geriram os bens que lhes foram doados. Na visita aos armazéns de Pedrógão Grande, onde se conservavam parte dos bens doados, constatou-se a subsistência de muitos bens, da mais variada natureza e em vários estados de conservação, que, apesar do referido no Regulamento do Fundo, não foram nele integrados.

No caso dos bens em espécie doados ao Fundo *REVITA* após a respetiva constituição, observou-se que os mesmos foram objeto de inventariação e constam de uma bolsa de bens doados elaborada pela entidade designada como Coordenadora Logística de Apetrechamento (CLA), tal como se previa no artigo 22.º do Regulamento do Fundo. No entanto, muito embora alguns doadores tenham manifestado a sua adesão ao Fundo com doações em espécie, verificou-se que, em pelo menos quatro casos, nunca chegaram a concretizar essa doação, por circunstâncias que impossibilitaram a utilização dos bens disponibilizados, designadamente, num caso, o seu mau estado.

Não obstante o artigo 11.º do Regulamento do Fundo e o respetivo Anexo I preverem que o termo de adesão ao Fundo incluía a identificação dos donativos a efetuar e, quando em espécie, o respetivo valor estimado, nem todos os bens inventariados foram valorados.

¹ Como reconhece o Conselho de Gestão do Fundo *REVITA*, na respetiva pronúncia.

Nos termos do Regulamento e do documento designado por *Estratégia de Reapetrechamento das Habitações*¹, os bens em espécie e as prestações de serviços doados são, preferencialmente, entregues aos beneficiários finais pelas entidades doadoras, mediante indicação da Comissão Técnica do Fundo. No caso dos bens, as entidades doadoras garantem, sempre que possível, o seu armazenamento até à entrega. Face a esta tramitação, foi entendido considerar os donativos em espécie como mera “disponibilidade para a doação”² e só os considerar, mensurar e reconhecer contabilisticamente no momento da sua efetiva disponibilização ao beneficiário. Daí só constarem das demonstrações financeiras correspondentes ao período em que são distribuídos.

Estas várias circunstâncias obviam à clareza, transparência e coerência da informação sobre os bens em espécie doados, especialmente dos ainda por utilizar.

Refira-se que foram colocadas dúvidas sobre eventuais desvios de ajuda em espécie. O Ministério Público arquivou, em fevereiro de 2019, um inquérito instaurado na sequência de notícia publicada no semanário Expresso em 28 de julho de 2018, tendo considerado não resultarem confirmados quaisquer atos de desvio de donativos, mormente os aventados na notícia. Na presente auditoria confirmou-se que os procedimentos de inventariação e gestão da bolsa de bens doados por parte da Coordenadora Logística de Apetrechamento (CLA) relativamente aos donativos em espécie efetuados a favor do Fundo *REVITA*, após a respetiva constituição, são ajustados à identificação e controlo desses donativos. Esta conclusão não é transponível para os bens doados anteriormente aos municípios e não inventariados para inclusão no Fundo (apesar de o deverem ter sido), por não estarem abrangidos por esses sistemas de controlo e por não terem sido analisados no âmbito da auditoria.

Em sede de auditoria, foram apurados os seguintes donativos em espécie à data de 31 de março de 2019.

¹ Cfr. artigos 13.º e 22.º do Regulamento do Fundo e ainda pontos 1 e 4 da *Estratégia de Reapetrechamento das Habitações*.

² Cfr. *Estratégia para o Reapetrechamento de Habitações*.

Quadro 3 – Donativos em espécie, em 31 de março de 2019

(em euros)

Doador	Prestação de Serviços	Bens
Associação Empresarial de Paços de Ferreira		3 751,00
AEG - Sic Esperança		18 866,94
Cruz Vermelha Portuguesa (inclui doação da Worten)		6 915,92
CS – Coelho da Silva *		
Fundação de Jesus para a Paz no Mundo e os Direitos Humanos **		
Grupo Bosch (inclui doação da Siemens)		15 066,18
IKEA Portugal - Móveis e Decoração, Lda		48 920,00
Molaflex Colchões, SA		5 280,00
Mota-Engil	250 000,00	
Município Castanheira de Pera (MDM)		863,66
ONG Partagence **		
Ordem dos Arquitetos **		
Ordem dos Engenheiros **		
Ordem dos Templários		1 591,97
PwC - PricewaterhouseCoopers & Associados - SROC, Lda	210 072,84	
Particular		1 209,99
Samsung Eletrónica Portuguesa, SA		20 066,00
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa		918,65
Total	460 072,84	123 450,31
Total global	583 523,15	

* Entidade cuja doação ainda não foi valorada

** Entidade cuja doação não foi concretizada

Fonte: CLA.

4.4 A definição das medidas de assistência baseou-se numa análise inicial das necessidades de apoio, realizada de forma célere, multidisciplinar e com procedimentos que favorecem a objetividade, a qual, por força das suas próprias limitações, necessitou de correções posteriores que não foram rodeadas das mesmas garantias.

O Governo atribuiu à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC), no âmbito das suas funções de coordenação a nível regional, a responsabilidade pelo levantamento e inventariação dos danos causados pelos incêndios de junho de 2017 e pela apresentação de soluções para colmatar as necessidades mais imediatas.

Embora o trabalho de levantamento dos prejuízos se tenha iniciado pelos três concelhos mais fortemente atingidos pelos incêndios (Pedrógão Grande, Figueiró dos Vinhos e Castanheira de Pera), o mesmo foi alargado aos restantes quatro concelhos afetados, tendo os resultados apresentados abrangido a globalidade dos 7 concelhos.

Para a realização do levantamento, foram criadas equipas multidisciplinares para inventariação *in loco* dos danos, que incluíam pelo menos um elemento de cada uma das seguintes entidades: CCDRC (coordenação), câmara municipal/junta de freguesia, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), Instituto de Segurança Social (ISS) e na área da Proteção Civil. Estiveram ainda envolvidas outras entidades, que trabalharam em articulação com a CCDRC: Infraestruturas de Portugal, IAPMEI-Agência para a Competitividade e Inovação, Turismo de Portugal, Direção Regional de Agricultura Centro (DRAPC), Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), Fuzileiros Navais da Marinha Portuguesa (CIMIC), Administração Regional de Saúde do Centro (ARSC) e ONG's. A informação recolhida foi registada numa base de dados, que inclui georreferenciação dos bens, e foi validada tecnicamente em grupos de trabalho.

O diagnóstico foi apresentado pela CCDRC no *Relatório de Incêndios na Região Centro, 17 a 21 de junho de 2017*, em 30 de junho de 2017¹. Este relatório congregou o resultado de diversos relatórios parcelares efetuados pelas diversas entidades presentes no terreno.

A identificação global de danos e necessidades de intervenção para os 7 concelhos², constante do quadro seguinte, estimou necessidades de cerca de 497 M€, distribuídas em dois grandes grupos: a resposta de emergência aos danos imediatos e medidas de prevenção e de relançamento da economia.

¹ Vide <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=2beab42e-1b0d-42b4-b4d9-44172dbc5db2>.

² Não foram apresentados dados desagregados por concelho.

Quadro 4 – Quadro geral de danos e necessidades

(em euros)

Prejuízos		Valor
Danos imediatos e resposta de emergência		193 289 791
Habitação particular	1. ^a habitação (169 casas), 2. ^a habitação (205 casas) e devolutas (117 casas)	27 679 995
Florestas	Medidas estabilização de emergência, maquinaria e equipamento (privado) (43,2 mil ha ardidos)	83 049 089
	Limpeza de linhas de água	1 000 000
Atividades económicas	Indústria (49 empresas afetadas) – reposição da atividade económica e apoios à redução temporária dos períodos normais de trabalho ou pela suspensão dos contratos de trabalho)	31 196 600
Agricultura	Restabelecimento do potencial produtivo (2.018 agricultores afetados)	21 567 697
Infraestruturas e equipamentos municipais	Caminhos municipais, estradas municipais, arruamentos urbanos, segurança rodoviária, edificações/construções municipais, viaturas e outros veículos municipais, equipamento urbano complementar, sistema de distribuição pública de água, equipamento municipal de lazer	21 709 447
Rede viária nacional	Restabelecimento das condições de segurança rodoviária (IC8, EN236-1, ER2, ER347, outras - EN2, EN344, EN112, A13, EN237)	2 586 963
Proteção civil	Proteção Civil (mobilização de meios de combate aos incêndios)	4 500 000
Medidas de prevenção e de relançamento da economia		303 523 486
Floresta	Arborização/ re-arborização	58 523 486
	Projeto piloto de gestão florestal	100 000 000
Relançamento da economia	Diversificação de investimento	70 000 000
	Valorização de recursos endógenos	30 000 000
	Dinamização do turismo	25 000 000
Prevenção e gestão de riscos	Resiliência do território e das comunidades (medidas de prevenção aos incêndios / proteção civil)	20 000 000
Total global		496 813 277

Fonte: CCDRC, Relatório de Incêndios na Região Centro – 17 a 21 de junho de 2017.

De acordo com o referido ao Tribunal pela Presidente da CCDRC¹ “*Os mapeamentos foram realizados em 4/5 dias (...) num contexto muito difícil. Na fase dos mapeamentos não havia famílias nas casas danificadas, e em muitos casos, nem sequer havia vizinhos para dar qualquer informação*”; “*o mapeamento serviu para se ter uma noção inicial do problema*”; mas “*como foi um processo muito urgente e numa fase em que as famílias, as pessoas das câmaras e das juntas de freguesia estavam totalmente transtornadas, foi um exercício muito incompleto*”.

Com especial relevância para o que veio a ser a atividade do Fundo *REVITA*, salientam-se os prejuízos nas áreas do parque habitacional e do potencial produtivo agrícola.

¹ Cfr. memorando da CCDRC entregue no âmbito da auditoria em 12 de fevereiro de 2019.

Identificação de necessidades na área da habitação

Os incêndios afetaram um número elevado de edifícios e casas. O relatório da CCDRC estimou o valor dos danos e prejuízos em termos de habitação particular em cerca de 27,7 M€, respeitantes a 491 habitações particulares afetadas total ou parcialmente nos 7 concelhos. Dessas habitações foram identificadas 169 como correspondendo a primeira habitação, 205 a segunda habitação e 117 a habitações devolutas.

O levantamento de prejuízos e necessidades na área do parque habitacional foi inicialmente efetuado com uma forte intervenção do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). A intervenção deste Instituto foi solicitada para se proceder ao levantamento e caracterização dos danos ocorridos em edifícios habitacionais e respetivas construções adjacentes e assim realizar uma estimativa mais precisa do investimento necessário para repor a situação.

Para este domínio, a CCDRC elaborou uma grelha tipificada para a identificação e caracterização das habitações danificadas pelo fogo, considerando a sua subdivisão entre: 1.ª habitação, 2.ª habitação e habitações devolutas. Relativamente a cada imóvel foi considerada a sua localização (município/freguesia/povoação/arruamento) e as respetivas coordenadas geográficas, a identificação dos proprietários e correspondentes agregados familiares, a caracterização do imóvel, a tipologia de danos sofridos, a identificação sucinta dos danos e o tipo de intervenção prevista.

Conforme informação da CCDRC, *“a definição dos montantes dos prejuízos foi realizada indiretamente através da identificação dos custos de reposição por imóvel, tendo por base os seguintes preços unitários:*

- 650€/m² de área bruta de habitação;*
- 150€/m² de área bruta de construção de arrecadações e/ou arrumos”.*

O IHRU fez notar dificuldades na realização do levantamento. Essas dificuldades são, desde logo, evidenciadas pelo facto de existirem três documentos deste instituto: Relatório Preliminar, de 29 de junho, correção ao Relatório Preliminar, de 30 de junho, e Relatório Final, de 2 de julho de 2017, os quais foram entregues à CCDRC. O IHRU, no seu relatório, refere que os resultados *“apresentados não substituem outros assentes em levantamentos mais pormenorizados e rigorosos”*, não assegurando o levantamento que *“todos os danos potencialmente existentes nos edifícios tenham sido detetados no decorrer da visita, admitindo-se que existam danos que possam estar ocultos”*, admitindo também que as condições do momento da visita se pudessem alterar a curto prazo.

Conforme informação fornecida ao Tribunal no decorrer da auditoria, pelo memorando da Presidente da CCDRC já referido, *“verificou-se mais tarde, sobretudo com informação e documentos (fotos, por exemplo) fornecidos pelas famílias e pelas câmaras, que houve habitações que aparentemente não foram danificadas, mas que de facto sofreram danos. Por exemplo, algumas fachadas estavam intactas e à primeira vista não tinham danos, mas houve fagulhas que entraram pelo telhado e causaram danos graves nas habitações. Essas situações só foram detetadas com o regresso das famílias a casa ou quando começou a chover”*.

Outro dos aspetos em que o diagnóstico inicial sofreu alterações posteriores foi o da caracterização das habitações como de primeira habitação, segunda habitação ou devolutas. No já citado memorando, a Presidente da CCDRC invocou a ausência das pessoas como dificultando essa caracterização, informando que *“a principal fonte de informação para distinguir primeiras habitações de segundas habitações ou para classificar as casas como devolutas, foram as juntas de freguesia e as câmaras municipais”*. Mais esclarece que foram precisamente essas entidades que posteriormente corrigiram a informação, propondo mudanças de situações que no mapeamento estavam como segunda habitação para primeira habitação.

Embora o relatório global apresentado pela CCDRC não contenha dados desagregados por concelho, o relatório apresentado pelo IRHU, que, na parte da habitação, esteve na sua base¹, identificou as seguintes habitações atingidas nos 3 concelhos abrangidos pelo Fundo:

- ◆ Pedrógão Grande: 108 habitações permanentes; 71 segundas habitações e 49 habitações devolutas;
- ◆ Castanheira de Pera: 27 habitações permanentes; 15 segundas habitações e 25 habitações devolutas;
- ◆ Figueiró dos Vinhos: 20 habitações permanentes; 61 segundas habitações e 43 habitações devolutas;
- ◆ Total para os 3 concelhos: 155 habitações permanentes; 147 segundas habitações e 117 habitações devolutas.

Identificação de necessidades na área da agricultura

No diagnóstico da CCDRC, o valor estimado para o restabelecimento do potencial produtivo agrícola foi de cerca de 21,5 M€.

O levantamento das áreas agrícolas ardidadas e dos prejuízos ocorridos nas explorações agrícolas e pecuárias foi realizado pela Direção Regional da Agricultura e Pescas do Centro (DRAPC), entre 26 e 28 de junho de 2017. Uma equipa de 17 técnicos desta entidade fez o diagnóstico em quatro frentes: culturas permanentes e temporárias destruídas; morte de animais/por espécie; necessidade de alimentação animal/por espécie; e necessidades de reposição do capital produtivo (armazéns e outras construções/culturas permanentes/culturas temporárias/máquinas e equipamentos).

A DRAPC elaborou um relatório² que foi remetido à CCDRC para constar do relatório final desta. Apesar de ser referido no mesmo relatório que *“Do levantamento de prejuízos feito pela DRAPC resulta um valor estimado de 19.300.000 (...)”*³, o relatório final da CCDRC, identificando 2018 agricultores afetados, apresentou um valor de prejuízo para a agricultura de 21.567.697 €⁴. Não se conseguiu apurar a razão para este diferencial.

¹ Relatório “Levantamento de Danos em Edifícios de Habitação - Incêndios de Junho de 2017 – Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos”, IRHU, 29 de junho de 2017.

² Datado de 29 de junho de 2017.

³ Cfr. pág 21 do Relatório.

⁴ Cfr. quadro constante da página 18 daquele Relatório.

Em geral

Os princípios internacionais da ajuda humanitária ditam que a assistência deve ser determinada unicamente em função das necessidades, sendo a análise objetiva destas que deve determinar a repartição dos fundos. As recomendações da Transparência Internacional nesta matéria referem, designadamente, que a identificação das necessidades:

- ◆ Deve ser conduzida por equipas competentes, multidisciplinares, com uma composição não enviesada e envolvendo especialistas;
- ◆ Deve ser realizada por entidades independentes daquelas que decidem sobre os concretos financiamentos;
- ◆ Deve usar informação de várias fontes, incluindo geoespacial;
- ◆ Deve incluir verificações físicas;
- ◆ Deve ser validada;
- ◆ Deve minimizar pressões para incluir determinadas necessidades;
- ◆ Deve assegurar um nível suficiente de audição e envolvimento da comunidade afetada;
- ◆ Deve ser documentada;
- ◆ Deve ser partilhada com todas as entidades a envolver.

Considerando estas recomendações, observou-se que o procedimento adotado para diagnóstico das necessidades, sobretudo na sua fase inicial, acolheu a tecnicidade, a multidisciplinaridade e a independência que favorecem a objetividade de análise. Observou-se também que incorporou informação de várias fontes e incluiu verificações físicas, que foi objeto de validação e que foi documentado. O diagnóstico foi, ainda, divulgado publicamente e utilizado para fundamentar as decisões políticas sobre a assistência e a coordenação da sua implementação. No entanto, e apesar da participação das autarquias locais no processo, não se encontrou evidência do envolvimento ou audição da comunidade afetada no diagnóstico realizado.

O rápido diagnóstico efetuado foi muito importante para fundamentar a orientação estratégica das medidas a tomar e a coordenação dos recursos disponíveis para o seu financiamento. Isso mesmo veio a suceder através da RCM n.º 101-A/2017, a qual, logo em 12 de julho de 2017, e com base no relatório da CCDRC, veio desenhar um quadro abrangente de medidas a adotar.

As circunstâncias de imediatismo e urgência que rodeiam as situações de catástrofe e a resposta a dar às prementes necessidades que dela advêm, em que predomina a prioridade à minimização do sofrimento da população afetada, tornam compreensível que a celeridade do processo tenha originado imprecisões na informação recolhida, que careceriam de correções posteriores.

Isso veio a suceder, nomeadamente na área das habitações:

- ◆ Em comparação com 169 casas de primeira habitação identificadas no diagnóstico inicial, o Conselho de Gestão do Fundo aprovou, em 27 de julho de 2017, uma lista de 214 habitações permanentes relativas a todos os municípios atingidos pelos incêndios de junho de 2017, que incluía situações abrangidas pela inventariação do IHRU e validadas pelos municípios, mas também casos em que a inventariação tinha sido apenas efetuada pelos municípios. Mais tarde, acabaram por ser apoiadas 259 habitações, todas consideradas permanentes.

- ◆ Em comparação com 155 casas de primeira habitação identificadas no diagnóstico inicial para os concelhos de Pedrógão Grande, Castanheira de Pera e Figueiró dos Vinhos, foram consideradas pelo Conselho de Gestão do Fundo, em 27 de setembro de 2017, 190 habitações permanentes nestes 3 concelhos. Mais tarde, acabaram por ser apoiadas 249 habitações, todas consideradas permanentes.

A correção, de magnitude significativa, foi sendo feita pelas autarquias locais no decurso do processo de apreciação dos requerimentos¹ e aceite, sem que se tenha recolhido evidência de verificação da mesma, pela Comissão Técnica e pelo Conselho de Gestão do Fundo (vide observação 4.8). Foi, assim, feita por entidades envolvidas nos processos de financiamento, ou seja, sem o caráter independente, multidisciplinar e distante da pressão de interesses locais que havia rodeado a elaboração do diagnóstico inicial. O processo de identificação de necessidades afastou-se, assim, das características recomendadas internacionalmente. Para o evitar, as alterações poderiam ter sido validadas por técnicos independentes.

4.5 O modelo de gestão do Fundo REVITA integra a definição de uma estrutura organizativa, com divisão de responsabilidades e competências; nessa estrutura, os municípios intervêm em praticamente todos os órgãos, procedimentos e fases, com prejuízo do princípio da segregação de funções; não foram previstas formas de envolvimento da comunidade afetada.

O Fundo *REVITA* iniciou a sua atividade em 13 de julho de 2017², funcionando de acordo com um modelo definido no Decreto-Lei n.º 81-A/2017 e concretizado no Regulamento do Fundo.

Conselho de Gestão

O Fundo é gerido por um Conselho de Gestão (CG) composto por um representante do Instituto da Segurança Social (ISS), um representante designado pelas Câmaras Municipais de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande e um representante designado pelas instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e associações humanitárias de bombeiros (AHB), a nível distrital. O mandato dos seus membros é exercido durante o período de vigência do Fundo, em regime de acumulação e não confere direito a qualquer remuneração, subsídio ou compensação pelo exercício das funções.

Desde a data da instituição do Fundo, a constituição do CG foi a seguinte:

¹ Cfr. atas da Comissão Técnica, do Conselho de Gestão, processos de pedido de apoio e apreciações neles exaradas e declarações recolhidas no decurso da auditoria.

² Nos termos da ata da 1.ª reunião realizada.

Quadro 5 – Composição do CG

Presidente	Representante designado câmaras municipais de CP, FV e PG	Representante designado pelas IPSS e AHB
Representante do ISS – Presidente do Conselho Diretivo do ISS	1. Presidente da CMCP (07-07-2017 a 20-11-2017) 2. Presidente da CMPG (21-11-2017 a 24-09-2018) 3. Chefe de Divisão na CMFV (25-09-2018 até à presente data)	Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Pombal

Fonte: Despachos do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social n.º 6080-A/2017, de 10 de julho, n.º 10568/2017, de 5 de dezembro, e n.º 9411/2018, de 9 de outubro.

No exercício das competências atribuídas pela lei, o CG aprovou o Regulamento do Fundo¹, e, nos termos da lei e do regulamento aprovado, procedeu à abertura da conta bancária do Fundo², aprovou a adesão das entidades doadoras, constituiu uma bolsa de bens e serviços doados e geriu a mesma em função das necessidades previamente identificadas pelas autarquias, devidamente validadas e sob proposta da Comissão Técnica, definiu a política de atribuição dos donativos recebidos e os critérios de acesso aos apoios a conceder, bem como os termos e as condições de concessão dos referidos apoios, decidiu a atribuição dos apoios e procedeu à aprovação dos respetivos pagamentos³. O CG assumiu ainda uma função não prevista de confirmação da “distribuição” de casas a intervencionar pelas várias entidades doadoras e gestoras de donativos, relativamente, não apenas aos 3 concelhos abrangidos pela sua ação, mas relativamente a todos os concelhos afetados pelos incêndios⁴.

O CG é apoiado logisticamente pelo Instituto da Segurança Social (ISS)⁵, tendo o apoio à gestão financeira e contabilística do Fundo sido concretizado pela *PricewaterhouseCoopers & Associados – SROC (PWC)*, no âmbito de uma doação em prestação de serviços que esta efetuou⁶.

Comissão Técnica

O Regulamento do Fundo criou uma Comissão Técnica (CT), cuja principal função é a de apreciar os pedidos de apoio, de forma a garantir a uniformidade e equidade na sua atribuição, e a de assegurar uma correta e eficaz execução dos mesmos⁷. Compete-lhe, em especial, validar a bolsa de bens doados, validar as necessidades previamente identificadas pelas autarquias e avaliar os pedidos

¹ Cfr. artigos 8.º, n.º 5, e 10.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017.

² A conta bancária do fundo é movimentada com a assinatura do presidente e de um membro do conselho de gestão.

³ Cfr. n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, bem como artigo 4.º e n.º 1 do artigo 27.º do Regulamento do *REVITA*.

⁴ Cfr. atas do CG de 27 de julho, 12 de setembro e 27 de setembro de 2017 e da CT de 25 de julho e 4 de setembro de 2017.

⁵ Cfr. n.º 7 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, de 7 de julho.

⁶ As funções exercidas pela PWC foram aprovadas pelo CG.

⁷ Cfr. artigo 36.º do Regulamento do Fundo.

de apoio efetuados, no que concerne à atribuição de apoios em espécie, em prestação de serviços e relativamente à reabilitação e reconstrução de habitações¹.

Nos termos do artigo 36.º do Regulamento do Fundo, a coordenação dos trabalhos da CT é da responsabilidade do membro do Conselho de Gestão designado pelas câmaras municipais. Os coordenadores da CT foram os seguintes:

Quadro 6 – Coordenadores da CT

Município	Cargo	Período de Responsabilidade
Castanheira de Pera	Presidente da Câmara Municipal	De 20 julho 2017 a 1 outubro 2017
Pedrógão Grande	Presidente da Câmara Municipal	De 30 novembro 2017 a 7 setembro 2018
Figueiró dos Vinhos	Chefe de Divisão no município	Desde 30 outubro 2018

Fonte: Dados apurados na auditoria

Inicialmente a CT integrava elementos designados pelos presidentes das câmaras municipais (PCM) de CP, FV e PG² e três técnicos designados pela CCDRC. Com a revisão do Regulamento do Fundo, em 12 de setembro de 2017, passou a integrar também 2 elementos da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI)³, e passou a ser apoiada por uma Coordenadora Logística de Apetrechamento (CLA), que exerce funções de suporte no âmbito da estratégia de apetrechamento das habitações afetadas e na preparação das respetivas propostas de afetação de recursos.

De acordo com o Regulamento do Fundo, os elementos a integrar a CT deveriam ter sido indicados ao Presidente da mesma no prazo de 10 dias após a entrada em vigor do Regulamento. Com exceção dos representantes da CM de Castanheira de Pera⁴, os representantes da CCDRC, das CM de Figueiró dos Vinhos⁵ e de Pedrógão Grande e da UMVI/SEVI que integram este órgão não foram formalmente designados, verificando-se que a CCDRC⁶ e a UMVI não se fizeram representar pelo número de elementos previstos no n.º 1 do artigo 36.º do Regulamento. Compulsadas as atas das

¹ As competências da CT encontram-se dispersas em vários artigos do Regulamento (alínea e) do artigo 4.º, n.ºs 3 e 4 do artigo 13.º, n.º 3 do artigo 17.º, n.º 2 do artigo 20.º, n.ºs 2 e 3 do artigo 23.º, n.º 6 do artigo 26.º, n.ºs 6, 7 e 8 do artigo 28.º e artigo 36.º).

² O Regulamento não especifica o número de elementos representantes das câmaras municipais, tendo-se constatado pelas atas da CT que, umas vezes, estavam presentes 2 ou mesmo 3 representantes, noutras 1 representante por autarquia, para além do presidente.

³ Entidade extinta em 2018 com a criação da Secretaria de Estado da Valorização do Interior (SEVI), na dependência do Ministro Adjunto e da Economia – cfr. Decreto Lei n.º 254/2015, de 17 de dezembro [aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional], na redação da Lei n.º 90/2018, de 9 de novembro. A representação atribuída à UMVI passou a ser assegurada pela SEVI.

⁴ Por despacho do Presidente da Câmara de 12 de julho de 2017, foram designados dois elementos para integrar a aludida Comissão Técnica. Foi facultado despacho em formato digital, uma vez que não foi possível localizar a versão em papel assinada.

⁵ A CM de Figueiró dos Vinhos esclareceu que, por incumbência do respetivo Presidente da CM, informou quais eram os seus representantes na CT numa reunião realizada na CCDRC, em 19 de julho de 2017.

⁶ A CCDR informou que os 3 elementos que a representam na CT nem sempre iam às reuniões, devido ao volume de trabalho e à necessidade de realizar funções urgentes. Um dos elementos foi afeto, a partir de outubro de 2017, aos trabalhos relacionados com os incêndios de outubro desse ano.

reuniões da CT, verificou-se que, em todas elas, a maioria dos membros presentes eram representantes dos 3 municípios, incluindo o presidente.

As principais tarefas desenvolvidas pela CT foram a articulação da distribuição das habitações com os municípios, com o CG e com as entidades privadas gestora de donativos, a validação dos pedidos de apoio e de pagamento à habitação e a definição da estratégia de apetrechamento das habitações (em articulação com a CLA), tarefas que se enquadram no seu mandato geral de garantir a uniformidade e equidade na atribuição dos apoios e a correta execução dos mesmos.

Coordenadora Logística de Apetrechamento

A revisão do Regulamento do Fundo, em 12 de setembro de 2017, criou a função de Coordenadora Logística de Apetrechamento (CLA)¹, para apoiar a CT no âmbito da estratégia de apetrechamento das habitações afetadas e na preparação das respetivas propostas de afetação de recursos. Na sequência de protocolo celebrado entre o ISS e a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP)², em 18 de setembro de 2017, esta entidade passou a assegurar a função de CLA, no quadro de uma *Estratégia de Reapetrechamento das Habitações*(ERH), definida, para o efeito, pelo CG. A sua atividade pressupõe a articulação com as CM, CT, CG, doadores e beneficiários.

Apoio dos municípios

Nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, o apoio técnico, administrativo e logístico ao Fundo é também prestado pelas câmaras municipais de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande, em função das áreas a revitalizar e das populações afetadas pelos incêndios, podendo esse apoio ser prestado em colaboração e articulação com as entidades privadas sem fins lucrativos que detenham experiência para a concretização e execução da revitalização das áreas afetadas. Como se discrimina a seguir, os municípios não se limitaram a executar tarefas de apoio ao Fundo. Na realidade, intervêm em todas as fases dos processos.

Tramitação dos pedidos de apoio

As despesas do Fundo *REVITA* traduzem-se essencialmente na concessão e financiamento de apoios³.

¹ Cfr. n.º 3 do artigo 36.º do Regulamento do Fundo.

² Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, o Instituto da Segurança Social, I. P. pode celebrar protocolos de colaboração com entidades privadas sem fins lucrativos que detenham experiência para a concretização e execução da revitalização das áreas afetadas ou outras entidades sem fins lucrativos que se associem àquelas.

³ Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017. Este preceito também prevê despesas de administração e gestão, que, no entanto, têm sido diminutas, atenta a doação em espécie de serviços pela *PricewaterhouseCoopers & Associados* – SROC (PWC).

Os pedidos de apoio são formalizados mediante apresentação de requerimento¹ e da necessária documentação anexa² na câmara municipal da área da residência, as quais podem contactar os potenciais beneficiários para os informar dessa possibilidade, apoiando-os no preenchimento e instrução do requerimento³.

A apreciação dos pedidos de apoio é da competência das câmaras municipais, às quais compete verificar se⁴:

- a) As condições de acesso ao Fundo são respeitadas;
- b) Os critérios de prioridade e seleção são cumpridos;
- c) A instrução⁵ do processo está correta;
- d) O pedido está conforme e, caso não esteja, solicitar os elementos em falta na instrução do mesmo.

No prazo máximo de 10 dias a contar da completa instrução do processo, a câmara municipal deve elaborar proposta de decisão fundamentada ao CG do Fundo, através da CT, que, por seu turno, a submete, após validação, ao CG⁶, a quem compete a decisão sobre os pedidos de apoio⁷.

Após atribuição do apoio, os beneficiários finais apresentam à câmara municipal documentos comprovativos da utilização do apoio em dinheiro. Cabe também aos municípios a verificação da completa execução dos apoios concedidos pelo Fundo.

Como se constata, os municípios intervêm em praticamente todos os órgãos, procedimentos e respetivas fases, frequentemente através das mesmas pessoas. Participam no Fundo e no respetivo Conselho de Gestão, através de um seu representante designado, definindo, por essa via, os critérios para a concessão dos apoios; recebem os pedidos de apoio e verificam-nos, apresentam propostas de concessão de apoio, presidem à Comissão Técnica do Fundo e nela participam com representantes (CT que tem a função de validar as propostas por eles apresentadas), participam na decisão de concessão do financiamento e acompanham e verificam a execução dos apoios⁸.

É certo que a sua intervenção assegura um elevado grau de envolvimento local, que os órgãos em causa são formalmente distintos e colegiais e que, ao longo dos processos, outras entidades vão participando nos mesmos através dos seus representantes.

¹ O requerimento tem um formulário de modelo próprio, constando de anexo ao Regulamento do Fundo, devendo ser devidamente preenchido e assinado pelo proprietário, ou pelo usufrutuário – cfr. n.º 1 do artigo 25.º do Regulamento do Fundo.

² Cfr. n.º 2.1 do artigo 25.º do Regulamento do Fundo, no caso de pedidos de apoio de reabilitação ou reconstrução de habitações e n.º 2.2 do mesmo artigo, no caso do apetrechamento.

³ Cfr. n.º 3 do artigo 25.º do Regulamento do Fundo.

⁴ Cfr. artigo 26.º do Regulamento do Fundo.

⁵ Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º do Regulamento do Fundo.

⁶ Cfr. artigo 26.º, n.º 6, e 36.º do Regulamento do Fundo.

⁷ Cfr. artigo 27.º do Regulamento do Fundo.

⁸ Nas situações previstas nos n.ºs 5 e 8 do artigo 28.º do Regulamento do Fundo, os municípios podem também ser beneficiários do Fundo, designadamente numa função de intermediação relativamente aos beneficiários finais, o que, em concreto, não ocorreu.

No âmbito do contraditório, o Conselho de Gestão do Fundo *REVITA* referiu que não se entende o questionar da “(...) *competência e legitimidade de algumas entidades neste processo, em particular dos municípios, no processo de levantamento de necessidade e de apreciação de requerimentos de prestação de apoio, entidades melhor habilitadas para o efeito. Afinal, a intervenção dos municípios veio a revelar-se essencial para a celeridade e eficiência do processo de atribuição de apoios (...)*”.

Na realidade, não se questiona a competência e legitimidade dos municípios para intervir e até, eventualmente, decidir em processos de ajuda a concretizar no seu território. A auditoria apenas aprecia a forma como o modelo desenhado assegura, ou não, a redução de riscos de gestão, de fraude e de corrupção. A segregação de funções, como princípio basilar dos sistemas de controlo, e a intervenção de entidades autónomas nos processos são formas de reduzir esses riscos. O que se constatou no desenho do modelo adotado, e foi confirmado na respetiva concretização, é que o mesmo conferia aos municípios muitas oportunidades de controlar e influenciar os processos em todas as suas fases, neutralizando a colegialidade e os controlos previstos.

Em termos práticos, refiram-se os seguintes exemplos:

- ◆ Na reunião de 27 de julho de 2017, a que se refere a ata n.º 2/2017 do CG, o Presidente da CMCP participou na definição de critérios para a concessão de apoios às habitações e na aprovação da distribuição/intervenção em habitações, inclusive do seu concelho, e nas reuniões subsequentes participou nas decisões de aprovação de pagamentos;
- ◆ Na reunião de 25 de julho de 2017, a que se refere a ata n.º 2/2017 da CT, o mesmo Presidente de Câmara presidiu à reunião da CT que formulou as propostas que depois aprovou na reunião do CG de 27 de julho, as quais incluíam habitações relativas ao seu concelho. Na mesma reunião participaram mais dois representantes da sua autarquia.
- ◆ Na reunião de 30 de outubro de 2018, a que se refere a ata n.º 11 da CT, o representante da CMPG, cuja função na autarquia era a de preparar as propostas de concessão de apoios a submeter ao Fundo *REVITA*, participou na análise dos processos objeto de denúncia relativos ao seu concelho e na aprovação das correspondentes propostas a submeter ao CG; o mesmo sucedeu com a Presidente da CMCP e um outro técnico da mesma câmara, inclusive relativamente aos processos de denúncia relativos a habitações apoiadas no seu concelho, sob proposta da autarquia a que preside;
- ◆ As últimas propostas da CT e correspondentes decisões do CG relativamente às denúncias de eventuais apoios irregulares, anteriormente validados e aprovados por estes órgãos, são de suspensão de pagamentos sem análise detalhada dos casos, solicitando aos municípios que reavaliem as situações, atendendo a que os apoios assentaram em propostas suas, cujos detalhes só eles conhecem bem, o que evidencia que a análise e verificação da CT e do CG sobre as propostas dos municípios não assegurou um controlo efetivo dos respetivos pressupostos; evidenciou-se, ao longo da auditoria, incluindo em sede de contraditório, que tanto os membros da Comissão Técnica como os do Conselho de Gestão do Fundo validaram e aprovaram os apoios e os pagamentos, mesmo em casos duvidosos, essencialmente por terem confiado ou terem sido convencidos pelos representantes das autarquias respetivas que as obras diziam respeito a habitações permanentes¹.

¹ Vide também despacho de 5 de julho de 2019, do Ministério Público.

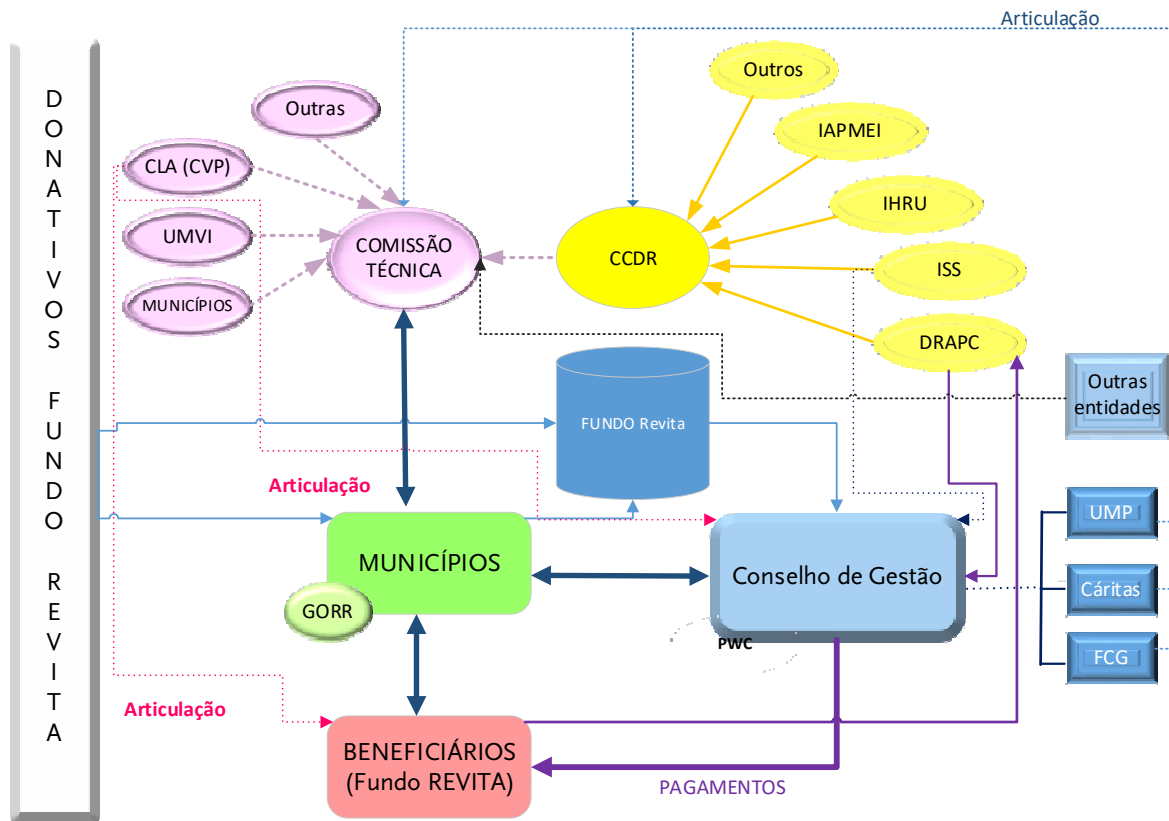
A estrutura de responsabilidades e procedimentos descrita não contempla nenhuma forma de envolvimento da comunidade afetada, nem em termos de participação na gestão nem em termos de consulta, como é internacionalmente recomendado a fim de favorecer o ajustamento às necessidades e a aceitação das opções.

Em sede de contraditório, foi alegado que esse envolvimento foi assegurado pelo membro do Conselho de Gestão designado pelas IPSS e associações de bombeiros e pelas autarquias locais, compostas por órgãos eleitos pelas populações. Refira-se que uma coisa são as instituições políticas ou administrativas que intervêm nos apoios e que podem ter uma legitimidade representativa geral e outra a comunidade de vítimas concretamente afetadas pela catástrofe, portadora de interesses e necessidades específicas.

4.6 Houve articulação e partilha de informação entre as principais entidades a atuar na área do apoio à recuperação de habitações; isso revelou-se útil para evitar sobreposições de ajuda mas não substituiu uma coordenação da mesma; nuns casos essa articulação foi suportada em protocolos claros enquanto noutros se caracterizou pela informalidade e falta de clareza; há indícios de que nem sempre funcionou bem, designadamente quanto ao processo de distribuição das casas a intervencionar; e algumas das entidades, em especial as autarquias, enfrentaram insuficiência de recursos para as tarefas a seu cargo.

A atividade do Fundo REVITA pressupõe a intervenção e a articulação de diversas entidades, mesmo para além do referido no ponto anterior e conforme se evidencia na figura seguinte:

Figura 2 – Entidades intervenientes ou que interagem com o Fundo REVITA



Legenda:

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CVP/CLA – Cruz Vermelha Portuguesa/Coordenadora Logística de Apetrechamento
DRAPC – Direção Regional da Agricultura e Pescas do Centro
FCG – Fundação Calouste Gulbenkian

GORR – Gabinete de Apoio à Recuperação e Reconstrução
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
ISS – Instituto da Segurança Social

PWC – PricewaterHouse Coopers, SROC
UMP – União das Misericórdias Portuguesas
UMVI – Unidade de Missão para a Valorização do Interior
SEVI – Secretaria de Estado da Valorização do Interior

Fonte: Figura elaborada no âmbito da auditoria.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR)

Para além da coordenação do diagnóstico de danos e necessidades, da interlocução com as autarquias e da prestação de informação sobre todos os apoios disponíveis às autarquias locais e a todas as pessoas e empresas elegíveis, o Governo determinou¹ ainda à CCDRC que assegurasse o apoio à elaboração de candidaturas e outros meios de ajuda técnica.

¹ Cfr. n.º 5 da RCM n.º 101-A/2017, de 12 de julho

No âmbito específico do Fundo *REVITA*, previu-se apenas que a CCDRC participasse com representantes seus na Comissão Técnica, à qual compete a validação das propostas de concessão de apoio.

No entanto, na prática, a CCDRC interveio no processo de análise técnica dos pedidos de apoio e dos pedidos de pagamento: os pedidos de apoio foram-lhe remetidos pelos municípios e a CCDRC procedeu à sua análise documental, verificando se estavam corretamente instruídos, com vista à posterior validação pela CT. Para esse efeito, a CCDRC desenvolveu um sistema de informação denominado “SIGE – Sistema de Informação de Gestão de Emergências”¹, onde constam cópia dos requerimentos, bem como dos elementos e documentos que os acompanham, fotografias, pedidos de pagamento, etc. O propósito deste sistema de informação foi o de assegurar maior rigor ao processo, o que entendeu ser fundamental para a gestão do Fundo *REVITA*.

Por outro lado, observou-se que a CCDRC, ao ter conhecimento de uma multiplicidade de entidades a atuar no terreno, promoveu a articulação entre o Fundo *REVITA* e as entidades privadas gestoras de donativos, de modo a acautelar a acumulação de apoios no âmbito da recuperação de habitações². No quadro das recomendações internacionais, esta é uma função que o Estado deve assegurar, embora fosse desejável que o seu exercício tivesse sido formalizado.

Municípios de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrogão Grande

Já referimos que os municípios intervieram em todas as fases dos processos de assistência, tendo fortes interações com todos os intervenientes. Para além dos aspetos já descritos relativos à sua participação nos processos de diagnóstico de danos e necessidades, de receção e apreciação de requerimentos de apoio e de elaboração, validação e decisão das correspondentes propostas, refira-se ainda que os mesmos:

- ◆ Realizaram sessões de divulgação e de esclarecimento dos apoios destinados à reconstrução e reabilitação das habitações e à agricultura, nas quais estiveram presentes diversas entidades³, afixaram editais e publicitaram os apoios nos respetivos *websites*, redes sociais e, inclusive, cerimónias religiosas;
- ◆ Verificaram a execução dos apoios relativos à reabilitação/reconstrução das habitações⁴. Esta verificação consubstanciou-se no acompanhamento e fiscalização das obras, elaboração de autos de medição e de vistoria e registo fotográfico do estado de execução, o que foi realizado por técnicos dos municípios;
- ◆ Acompanharam elementos da CCDRC ou UMVI em ações de verificação da evolução das obras, para reporte à tutela (MPG), bem como visitas às obras em curso por parte da CT;
- ◆ Articularam ações de apoio com outros fundos e outros doadores.

¹ Informação prestada pela Presidente da CCDRC, em reunião de 12 de fevereiro de 2019.

² De acordo com a informação prestada pela CCDRC, realça-se que esta entidade nunca obteve qualquer resposta da SIC Esperança, que articulou diretamente com os próprios municípios as casas onde pretendia intervir, o mesmo acontecendo com outras entidades, como a *Just a Change*.

³ Nomeadamente, juntas de freguesia, serviços da segurança social e associações de produtores e proprietários florestais.

⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 29.º do Regulamento.

No âmbito do questionário realizado na auditoria, alguns respondentes referem constrangimentos por parte das autarquias em fazer face à dimensão e à dificuldade das tarefas a desenvolver, em especial na fase de esclarecimento à população afetada, de receção dos pedidos de apoio e de apreciação dos mesmos. Por outro lado, algumas pessoas assinalam que o apoio das autarquias locais foi precário e que houve descoordenação e falta de clareza na divisão de responsabilidades entre entidades.

Os três municípios em causa são caracterizados pela sua pequena dimensão¹, no que concerne ao número de eleitores e recursos, tendo os seus recursos humanos um baixo grau de especialização², não estando assim dotados e preparados para fazer face às tarefas que lhes foram atribuídas, como os próprios sublinharam³:

- ◆ Em Castanheira de Pera: *“a escassez de recursos de que o Município já padecia à data do incêndio foi exponencialmente agravada com a tragédia ocorrida. Tal facto tem exigido um grande esforço, bem como dedicação e empenho incedíveis por parte de colaboradores do Município, para fazer face ao enorme volume de trabalho e de solicitações que então se verificou”*;
- ◆ No caso de Figueiró dos Vinhos: *“obrigou à reafecção dos meios humanos possíveis e tecnicamente competentes às diversas situações, sujeitando-os a uma acumulação de funções e sobrecarga horária”*;
- ◆ Em Pedrógão Grande: *“Numa primeira fase, os recursos humanos não foram suficientes. (...) contratou-se 2 engenheiros civis e alocou-se 1 técnico superior e 1 administrativo (...). Posteriormente, mesmo com este grupo de pessoas, ainda se verificavam algumas dificuldades para responder atempadamente a todas as solicitações”*.

Para o desempenho das tarefas decorrentes do incêndio e no âmbito do Fundo *REVITA* todos os municípios alocaram recursos humanos para o efeito. No caso do município de Pedrógão Grande foi criado o Gabinete Operacional de Recuperação e Reconstrução (GORR).

¹ Cfr. número de eleitores: Castanheira de Pera – 2.728, Figueiró dos Vinhos – 5.735 e Pedrógão Grande – 3.309. Fonte: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2017_mapa_2_a_2017_eleitores.pdf

² Cfr. dados do Balanço Social de cada Município à data de 2017:

Municípios	Técnicos Superiores	Assistentes Operacionais	Outros	Total
Castanheira de Pera	8	36	22	66
Figueiró dos Vinhos	31	73	36	140
Pedrógão Grande	9	40	31	80

Fonte: <http://www.cm-castanheiradepera.pt/pic/documentos/balanco-social-2017-1.pdf>
http://www.cm-figueirodosvinhos.pt/images/Apoio_ao_Municipo/Recursos_Humanos/Balanco_Social/2017/Balanco_Social_2017.pdf
<https://www.cm-pedrogaogrande.pt/images/stories/servicos/recursoshumanos/balancosocial/balancosocial2017.pdf>

³ Informação reportada por todos os Municípios.

Gabinete Operacional de Recuperação e Reconstrução (GORR) do Município de Pedrogão Grande

Por despacho do PCMPG, de 5 de julho de 2017, ratificado em reunião de câmara municipal de 27 de julho de 2017, foi constituído o Gabinete Operacional de Recuperação e Reconstrução (GORR). Tendo sido prevista a sua extinção assim que se ultrapassasse a fase de crise, este Gabinete não correspondeu a uma nova estrutura orgânica do município, consubstanciando antes, à semelhança do que foi efetuado nos outros municípios, uma alocação de recursos efetuada pela CMPG para dar resposta às tarefas decorrentes da situação de emergência. Trata-se de uma estrutura *ad-hoc* no seio da estrutura camarária.

O Gabinete foi estruturado em dois espaços de atendimento, com duas áreas de intervenção e duas equipas:

- ◆ **Recuperação**, que “(...) tinha como principal atividade garantir o contacto com as solicitações de apoio, resposta e reporte do mesmo, sendo portanto um ponto de apoio importante à população (...)”, visando “(...) responder e registar intenções de doação(...)”, tendo nesta equipa exercido funções, até setembro de 2018, 5 colaboradores, dos quais 2 com vínculo laboral ao MPG e os restantes à *Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento*;
- ◆ **Reconstrução**, com a área de intervenção dirigida à reabilitação e reconstrução de habitações, articulando a intervenção nas habitações com as diversas entidades envolvidas e com estas e os proprietários o apetrechamento das habitações. O papel desta equipa incluía apoiar e dar resposta aos pedidos de informação e de apoios, auxiliar os beneficiários no preenchimento do formulário *REVITA*, analisar a correta instrução dos processos e a elegibilidade das respetivas candidaturas e dar suporte às propostas de concessão de apoios formuladas pelo PCMPG. Esta equipa do GORR, no período inicial e até julho de 2018, foi constituída por 4 colaboradores, um com vínculo ao município e os restantes à associação *Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento*. A partir de 16 de outubro de 2018, esta área passou a ter apenas 2 colaboradores, um com vínculo ao município e o outro àquela associação, sendo este colaborador, desde 19 de setembro de 2018, o representante do município na CT.

Um dos colaboradores afeto ao GORR, vereador da CM com o pelouro das obras particulares, exerceu funções no Gabinete até 19 de setembro de 2018 e foi simultaneamente representante do município na CT do Fundo até à mesma data.

Para além de o exercício de funções, em nome da autarquia, por parte de trabalhadores de uma entidade terceira (*Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento*) suscitar em si reservas, releva-se a circunstância de um deles ter sido designado como representante oficial do município num órgão com uma função estabelecida num processo de decisão: a CT do Fundo *REVITA*. Acresce que a CT tinha a função de rever o trabalho por ele desenvolvido no GORR, tal como já havia sucedido com o representante anterior do MPG, evidenciando a falta de segregação de funções no modelo de controlo instituído.

A forma como, em concreto, decorreu a receção, instrução e formulação das propostas relativas aos requerimentos de apoio tramitados no GORR e a atuação dos respetivos intervenientes foi abrangida no inquérito do Ministério Público.

Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro (DRAPC)

No âmbito dos apoios à recuperação do potencial produtivo agrícola, e por verificação do procedimento adotado e dos processos constantes da amostra, observou-se uma interação entre o Fundo *REVITA* e a DRAPC, a qual, sem qualquer formalização para o exercício dessas tarefas e à revelia do procedimento estabelecido no Regulamento do Fundo, apreciou as declarações de prejuízo submetidas através de plataforma eletrónica, tendo posteriormente confirmado as mesmas *in loco*, com equipas constituídas por técnicos superiores com formação em engenharia agrícola e agronomia e com experiência na análise de projetos e acompanhamento agrícolas. Após confirmação dos prejuízos declarados, as listagens dos beneficiários e valores do apoio foram remetidas ao CG para pagamento.

De acordo com os artigos 25.º e 26.º do Regulamento do Fundo, aplicáveis a todos os pedidos de apoio ao Fundo *REVITA*, o procedimento deveria ser idêntico ao das habitações. Os pedidos deveriam ter sido formalizados na câmara municipal, que deveria proceder à sua análise e à correspondente proposta, submetendo-a ao CG do Fundo para decisão.

No entanto, e apesar da concentração de funções, a tecnicidade e procedimentos de verificação física foram pontos de controlo importantes.

Cruz Vermelha Portuguesa

Já se referiu que, ao abrigo do disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, foi celebrado um protocolo com a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) no âmbito do apetrechamento das habitações. Este protocolo estabeleceu a CVP como “*entidade parceira Coordenadora da Logística de Apetrechamento (CLA) das Habitações*”.

Nos termos do referido protocolo, a CVP comprometeu-se a:

- ◆ Analisar e sistematizar as necessidades decorrentes dos requerimentos apresentados pelos beneficiários;
- ◆ Cruzar as necessidades com recursos existentes;
- ◆ Identificar os recursos em falta e definir estratégias de suprimento;
- ◆ Articular diretamente com doadores e potenciais doadores;
- ◆ Preparar as propostas de afetação financeira;
- ◆ Planear a logística de operações de apetrechamento;
- ◆ Apoiar a definição do modelo de gestão e aplicação dos bens;
- ◆ Articular com câmaras municipais e parceiros promotores.

A CVP, “*No plano operacional*” enquanto “*(...) Coordenadora Logística de Apetrechamento articula diretamente com o Coordenador da Comissão Técnica do Fundo REVITA, prestando apoio à preparação das propostas que esta Comissão apresenta para a aprovação (...)*” do CG. “*A CVP enquanto CLA articula com as câmaras municipais e parceiros promotores e demais atores que se revelem pertinentes para o cumprimento das suas atribuições da missão em causa*”¹.

Outras entidades gestoras de ajuda

Como já se assinalou, os donativos solidários para recuperação dos danos provocados pelos incêndios em causa não foram todos canalizados para o Fundo *REVITA*. Vários doadores decidiram gerir diretamente a aplicação dos recursos por si disponibilizados ou angariados, tais como a SIC Esperança² - *Just a Change*, Santa Casa da Misericórdia de Pedrógão Grande, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Associação Reconstruir, Associação Pais Heróis – Apoio aos Pais de Crianças e Jovens com cancro, *Smart Vision*, etc. Outros solicitaram a entidades terceiras que assumissem a gestão dos seus donativos. A UMP³, a FCG⁴ e a CDC⁵ assumiram o papel de gestoras de fundos oriundos de vários doadores.

Neste contexto, e de modo a articular a atuação das várias entidades gestoras de ajuda solidária, foi acionado o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017⁶, tendo sido celebrados protocolos⁷ entre o ISS, a UMP/FCG⁸ e a CDC, estabelecendo mecanismos de colaboração no âmbito da reconstrução e reabilitação de habitações destruídas ou danificadas e da resposta a outras necessidades de apoio às pessoas afetadas pelos incêndios, designadamente, em equipamentos agrícolas⁹.

No âmbito dos protocolos celebrados, o ISS comprometeu-se, designadamente, a identificar, sinalizar e definir necessidades de apoio às populações e à revitalização das áreas afetadas pelos incêndios, em convergência com as finalidades e objetivos do Fundo *REVITA*, designadamente quanto à priorização da sua atribuição, bem como a acompanhar a execução dos apoios concedidos.

¹ Cfr. alínea i) do n.º 3 da cláusula 4.ª do Protocolo.

² Fundo no montante de 855 140,78 €.

³ O Fundo gerido pela UMP tem um montante total de € 2 127 481,31 e integra donativos das Misericórdias, particulares, várias empresas, MEO, NOS Comunicações, *Deutsche Bundesbank* – Frankfurt, Centro Cultural Português de Kingston, *Ourlady of Fatima Parish*, Banco Central do Luxemburgo, Banco Central Europeu, Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo e Banco Santander Totta.

⁴ O Fundo gerido pela FCG tem um montante total de 4 042 653,04 € e integra donativos da FCG, Altri, *Navigator*, *EasyJet*, *Collège Anatolle France*, Caixa Geral de Depósitos, incluindo conta solidária, e *The Claude and Sofia Marion Foundation*.

⁵ O Fundo gerido pela CDC tem um montante de 1 883 995,47 € para os incêndios de junho de 2017 e integra donativos angariados pelas várias estruturas da Caritas, várias organizações católicas, algumas empresas, comunidades de emigrantes portugueses e um *crowdfunding* do Novo Banco.

⁶ Que prevê que o Instituto da Segurança Social, I.P. possa celebrar protocolos de colaboração com entidades privadas sem fins lucrativos que detenham experiência para a concretização e execução da revitalização das áreas afetadas ou outras entidades sem fins lucrativos que se associem àquelas.

⁷ Dados de 17 julho de 2017 e celebrados ao abrigo do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017.

⁸ A UMP e a FCG celebraram um protocolo de parceria entre si, comprometendo-se a articularem entre si e a conjugarem esforços, ao nível técnico e financeiro, na aplicação dos recursos para financiar os apoios acordados com o ISS. Ficou definido que o financiamento dos apoios é assegurado em partes iguais pelo fundo sob gestão da UMP e pelo fundo sob gestão da FCG, dentro dos limites de disponibilidades de cada um deles.

⁹ Situação expressamente prevista no protocolo celebrado com a UMP e FCG, em relação aos 7 concelhos afetados.

Por sua vez, a UMP/FCG e a CDC comprometeram-se a apoiar a reconstrução ou reabilitação de habitações afetadas pelos incêndios segundo um plano articulado previamente com o Fundo *REVITA*.

A execução dos protocolos é acompanhada por um representante de cada um dos outorgantes, devendo ser remetidos ao representante do ISS, com periodicidade trimestral, relatórios síntese sobre os apoios concedidos e a respetiva execução, acompanhados de registos fotográficos das intervenções nas habitações afetadas, e relatórios finais sobre os apoios concedidos, que deveriam ser disponibilizados no portal do Fundo *REVITA*.

Conforme consta do Relatório de Execução da Cáritas Diocesana de Coimbra, atualizado a 8 de junho de 2018, na fase de reconstrução esta entidade *“recebeu um conjunto de situações de pessoas e famílias afetadas nas suas habitações permanentes, distribuídas por concelhos e tipo de intervenção. Visitou todas as habitações confiadas para analisar o impacto orçamental da reconstrução, parcial ou total, e recolher os elementos essenciais para formular o compromisso, de acordo com os valores que estavam confiados. O critério foi, única e inteiramente, para com as situações de 1ª habitação e casos sociais”*.

Também no Relatório de Execução da UMP/FCG, de 31 de março de 2018, é referido que se entendeu que *“a reconstrução e reposição das perdas se concentraria, respetivamente, nas casas de 1ª habitação destruídas ou danificadas pelos incêndios e nos bens e equipamentos agrícolas destruídos”*. No referido documento observa-se ainda que *“As casas cuja reconstrução tem financiamento dos fundos sob gestão da UMP e da FCG integraram 2 listas remetidas pela CCDR Centro, depois de aprovadas pela Comissão de Gestão do REVITA, correspondentes a casas de 1ª habitação destruídas, total ou parcialmente, pelos incêndios: 40 habitações¹ nos concelhos de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penela e Sertão, integradas numa 1ª lista, enviada a 20 de setembro de 2017 pela CCDR Centro com o pedido de financiamento pela parceria UMP/FCG; 8 habitações em Pedrógão Grande que integraram uma 2ª lista enviada a 6 de dezembro de 2017 pela CCDR Centro com o pedido de financiamento pela parceria UMP/FCG”*.

Embora não sujeitas às regras do Fundo, estas entidades, através desses protocolos, aderiram à estratégia, procedimentos e critérios adotados pelo Fundo para a concessão dos apoios, utilizando os mesmos canais de requerimento e verificação. Nessa medida, e apesar da natureza estritamente privada destes fundos, parte das habitações cuja reconstrução/reabilitação financiaram é contestada nos mesmos termos que o financiamento atribuído pelo Fundo *REVITA*.

Um aspeto essencial da articulação com estas e com as restantes entidades doadoras foi a distribuição dos casos concretos a financiar por cada uma. Sobre este processo, as informações são contraditórias:

- ◆ Nos relatórios de execução dos fundos UMP/FCG e CDC mencionam-se “pedidos de financiamento” feitos pelos municípios, listas recebidas da CCDRC com “pedidos de

¹ Nota nossa: 34 nos municípios abrangidos pelo Fundo *REVITA* e 6 nos restantes.

financiamento”, reuniões com a CCDRC em que são acordadas as habitações a financiar por esses doadores e decisões da Comissão Técnica fazendo a “distribuição pelas entidades”;

- ◆ No âmbito da auditoria, as autarquias e a CCDRC reportaram mecanismos diferentes¹, pelos quais as entidades interessadas em apoiar reconstruções obtiveram dos municípios informação sobre as habitações que careciam de intervenção (nalguns casos referida como lista de habitações sinalizadas como de intervenção prioritária) e terão selecionado as que queriam apoiar de acordo com os seus próprios objetivos, sensibilidade e prioridades;
- ◆ Nas atas da CT de 25 de julho de 2017 e do CG de 27 de julho seguinte aprova-se a distribuição da maioria das casas a intervencionar (em todos os concelhos afetados) pelas várias entidades, que não o Fundo *REVITA*, referenciando-se que essa distribuição tinha sido efetuada por cada um dos municípios;
- ◆ O município de FV refere que as obras de menor valor foram integradas no Fundo *REVITA*, enquanto as que obrigavam a um processo mais complexo foram acordadas com as entidades protocoladas que tinham capacidade técnica e financeira para tal;
- ◆ Ao invés, o Fundo *REVITA*, no seu 7.º relatório de execução trimestral (abril de 2019), menciona que “*Da distribuição efetuada, de realçar que o Fundo Revita ficou responsável sobretudo pelas habitações com um perfil de intervenção mais exigente*”;
- ◆ Os municípios de PG e CP referiram, nas reuniões ocorridas, que o Fundo *REVITA* ficou com as casas não selecionadas ou distribuídas pelas outras entidades;
- ◆ No 7.º relatório de execução trimestral do Fundo (abril de 2019) afirma-se algo diferente: “*Do total das habitações 38% são financiadas pelo Fundo Revita. A Comissão Técnica distribuiu as remanescentes habitações pela rede de parceiros do Fundo Revita*”.

Estas discrepâncias evidenciam que, apesar de se ter assegurado a não sobreposição de apoios, relevante objetivo da articulação, não se cumpriu o compromisso de definir um plano articulado entre as entidades doadoras e o Fundo *REVITA*. A definição das habitações cuja reconstrução/reabilitação ficou a cargo do Fundo *REVITA* ou das outras entidades não resultou de critérios claros estabelecidos em coerência com as regras de seleção e priorização estabelecidas pelo Regulamento do Fundo e assumidas nos protocolos, mas antes de acordos que envolveram os municípios e não o Fundo.

No âmbito do contraditório, o Conselho de Gestão refere que não se afigura correta a afirmação de que “*não se cumpriu o compromisso de definir um plano articulado entre as entidades doadoras e o Fundo Revita*”, uma vez que todos os parceiros relevantes foram envolvidos e promovidas as respetivas articulações e partilha de informação entre as principais entidades na área de apoio à recuperação de habitações. Apesar do referido, a caracterização do processo de distribuição dos casos concretos a financiar evidencia a falta de um procedimento definido e de um plano, com critérios claros, previamente articulado entre as entidades financiadoras e o Fundo *REVITA*, como, aliás, estava protocolado.

¹ Cfr. mensagens de correio eletrónico da CCDRC, de 4 de julho de 2017, informação prestada pelo município de PG em 12 de abril de 2019, informação prestada pelo município de CP, em 10 de maio de 2019 e informação prestada pelo município de FV em 7 de maio de 2019.

No questionário realizado no âmbito da auditoria, uma boa parte dos respondentes considera que deveria ter havido mais cooperação entre as entidades, algumas das pessoas assinalam descoordenação e desorganização e houve opiniões no sentido de que se deveria ter impedido a maior parte das entidades de atuarem na reconstrução de imóveis à revelia do *REVITA* e sem terem um regulamento próprio e disponível ou até que deveria ter havido uma só entidade a gerir todos os donativos. Estes comentários são ilustrações de que a cooperação nesta matéria deveria ter sido mais organizada e aprofundada.

Na realidade, o que faltou foi uma verdadeira coordenação da ajuda, que deveria também estar submetida a critérios uniformes, função que só o Estado pode assegurar.

Assinala-se também que, apesar de ter sido acordado o envio ao ISS de relatórios síntese trimestrais sobre os apoios concedidos pelas entidades com protocolo e a respetiva execução e a sua publicitação no portal do Fundo *REVITA*, da página deste Fundo apenas consta um relatório de cada um dos fundos e não recente. No entanto, a CT, nas reuniões e na informação prestada trimestralmente ao CG, revela o estado de execução das obras financiadas por estes fundos.

4.7 A definição dos critérios e requisitos para o acesso ao Fundo REVITA e para a concessão de apoios não foi suficientemente participada e transparente, foi imprecisa, não se focou integralmente nas necessidades sociais e foi objeto de alteração durante o processo.

A definição, coerência, estabilidade e divulgação dos critérios para concessão e distribuição de ajuda humanitária é central para que ela cumpra os princípios fundamentais de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência. Estando em causa ajuda humanitária, é importante assegurar que a assistência chegue às verdadeiras vítimas da calamidade e que seja orientada para uma efetiva redução do sofrimento das pessoas.

A Transparência Internacional¹ alerta para que os critérios relativos à atribuição da ajuda humanitária devem ser:

- ◆ Focados nas necessidades essenciais e respetivos atributos;
- ◆ Precisos e verificáveis;
- ◆ Nem demasiado gerais ou vagos nem demasiado estreitos ou complexos;
- ◆ Definidos por uma equipa representativa dos diferentes grupos da comunidade afetada, desenvolvidos com o envolvimento dessa comunidade e compreendidos e aceites por ela;
- ◆ Testados para garantir que atingem os objetivos, designadamente através de visitas *in loco*;
- ◆ Coordenados com outros doadores a trabalhar no terreno no mesmo sentido;
- ◆ Aplicados de forma transparente;

¹ *Preventing Corruption in Humanitarian Operations, Handbook of good practices*, Transparency International, 2010, págs. 131-132.

- ◆ Divulgados amplamente, quer em termos da sua definição quer em termos dos resultados da sua aplicação (publicitação das listas de beneficiários).

Processo de definição dos critérios

Em primeiro lugar, refira-se que a forma como os critérios foram definidos é suscetível de reservas. Apesar de a Lei de Bases da Proteção Civil determinar que os critérios de concessão dos apoios materiais e financeiros para fazer face a uma situação de calamidade devem constar da Resolução do Conselho de Ministros que a declare, isso não sucedeu no caso. Por seu turno, o artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 81-A/2017 estabeleceu que essa matéria devia constar do regulamento “interno” do Fundo, enquanto o n.º 5 do artigo 8.º do mesmo diploma e o artigo 4.º do Regulamento que veio a ser aprovado previram que a definição da política de atribuição dos donativos recebidos e os critérios de acesso aos apoios a conceder no âmbito do Fundo e os termos e as condições de concessão dos referidos apoios constituíam competência do Conselho de Gestão. O Conselho de Gestão, através do Regulamento do Fundo, apenas definiu critérios para os apoios no âmbito da habitação.

A composição do Conselho de Gestão assegurou a representação do Estado, da segurança social, das autarquias locais e das IPSS na definição dos critérios para a ajuda, mas não se identificaram mecanismos de envolvimento ou audição da comunidade afetada nessa definição, como internacionalmente recomendado. Algumas respostas ao questionário realizado também o referem.

Apesar de os critérios terem sido publicitados, por força da publicação do próprio regulamento na *internet*, nenhuma norma previu a consulta pública dos critérios, a publicitação ou divulgação obrigatória dos mesmos ou a sua estabilidade ao longo do tempo.

O Conselho de Gestão referiu, em contraditório, que os critérios “(...) foram desenhados com a intervenção de todas as entidades envolvidas nos órgãos que compõem o Fundo Revita”, sendo as autarquias locais as entidades adequadas para curar dos interesses próprios da comunidade local. A este respeito, reitera-se que as comunidades afetadas têm interesses específicos, diversos daqueles que as autarquias representam.

Mais referiu que os critérios foram divulgados junto das entidades decisoras e da própria população em diferentes sessões de esclarecimento. No entanto, embora se tenha constatado a realização de iniciativas de divulgação junto das populações quanto aos apoios disponíveis, tal não integrou qualquer consulta sobre os critérios de atribuição dos mesmos¹.

Foi também alegado que a referência ao envolvimento da comunidade afetada, designadamente através de consulta pública, nas fases de diagnóstico de necessidades e de definição de critérios de ajuda, é irrealista e não compatível com a situação de emergência. Frisa-se que este envolvimento é fortemente recomendado precisamente para as situações de emergência, de modo a reduzir riscos,

¹ Cfr. informações prestadas na auditoria.

assegurar ajustamento às necessidades e promover a aceitação. A audição pode ser feita rapidamente em reuniões ou contactos¹.

Clareza dos objetivos e critérios

A definição dos critérios para a concessão dos apoios foi rodeada de alguma ambiguidade quanto ao foco da ajuda a prestar e quanto às situações e habitações a apoiar, o que se veio a refletir na forma como os critérios foram aplicados.

Em primeiro lugar, apesar do montante de danos e necessidades estimados relativamente à habitação ser elevado (vide Quadro 4 acima) e de várias normas referirem o Fundo *REVITA* como um instrumento privilegiado para a cobertura desses danos, não foi definido um quadro suficientemente claro quanto ao grau em que o Fundo deveria responder a essa necessidade.

O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017 identificou como destino dos donativos integrados no Fundo *REVITA* o financiamento à reabilitação, reconstrução e apetrechamento das habitações afetadas pelos incêndios. O n.º 2, alínea a), da RCM n.º 101-A/2017 referiu que o Fundo *REVITA* teria como destino específico o financiamento à reabilitação, reconstrução e apetrechamento das habitações afetadas pelos incêndios e o artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 108/2017, de 23 de novembro, estipulou que o apoio à reconstrução ou recuperação das habitações atingidas pelos incêndios seria feito, nomeadamente, nos termos previstos no diploma que criou o Fundo *REVITA*. O Regulamento do Fundo disciplinou detalhadamente os apoios à habitação e não incluiu quaisquer critérios para outros apoios.

Apesar de essas normas apontarem para que o financiamento à reabilitação, reconstrução e apetrechamento das habitações afetadas pelos incêndios seria o principal foco dos apoios do Fundo, a alínea c) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 81-A/2017 previu a possibilidade de financiamento de outras necessidades e a maioria dos fundos (58%) acabou por ser aplicada em apoios agrícolas². Neste contexto, o Fundo *REVITA* comprometeu-se com a reconstrução/reabilitação de 100 habitações, quando havia, pelo menos, 491 destruídas.

Sobre esta matéria, no âmbito do contraditório, o Conselho de Gestão do Fundo *REVITA* observou que *“(...) à data da constituição do Fundo, não seria possível, com segurança, identificar a generalidade dos apoios doados e a sua capacidade de cobertura das necessidades que estavam a ser identificadas. Como tal, e tratando-se de um processo dinâmico, a respetiva aferição teria sempre de ser progressiva, face à possibilidade de abrangência de outras necessidades prementes, como a que se traduziu na extensão dos apoios à agricultura por parte do Fundo, enquanto meio de subsistência de grande parte da população local, afetada pelos incêndios”*.

¹ Cfr, designadamente, *Preventing Corruption in Humanitarian Operations*, Transparência Internacional, 2010.

² Na realidade, e por essa razão, o Estado, reconhecendo a dimensão dos danos e prejuízos ocorridos nas habitações a interencionar e constatando que os donativos alocados ao Fundo *REVITA* não permitiam salvaguardar todas as carências identificadas nesse âmbito de atuação, viu-se na necessidade de reforçar o financiamento do Fundo com uma contribuição de carácter excecional, no montante de 2 500 000 € – cfr. RCM n.º 180/2017, de 28 de novembro.

Em segundo lugar, não foi claramente estipulado que os apoios a conceder à reconstrução, reabilitação e apetrechamento das habitações afetadas se destinava apenas a habitações permanentes.

O Decreto-Lei n.º 81-A/2017, o n.º 2, alínea a), da RCM n.º 101-A/2017, o artigo 7.º da Lei n.º 108/2017 e o próprio Regulamento do Fundo¹ referiram que o Fundo *REVITA* teria como destino o financiamento à reabilitação, reconstrução e apetrechamento das habitações afetadas pelos incêndios, sem restringir expressamente esse financiamento a habitações permanentes. Em várias disposições daqueles diplomas² estabelece-se que a recuperação de habitações permanentes era prioritária e constituía um critério de priorização, mas tal significa que, normativamente, as habitações não permanentes também poderiam ser apoiadas, não sendo, no entanto, prioritárias.

As alegações de contraditório do Conselho de Gestão e da Comissão Técnica confirmam que o Fundo considerou só dever apoiar habitações permanentes. Refere-se, designadamente, que “(...) foram bem excluídos os requerimentos não aceites pelas Câmaras Municipais, uma vez que se tratavam de uma segunda habitação” e “a CT considerou o apoio exclusivamente a habitações permanentes, pelo que não haveria lugar a hierarquização entre habitações permanentes e não permanentes”. Os membros do Conselho de Gestão terão definido que não seriam apoiadas quaisquer reconstruções ou reabilitações de habitações não permanentes, pelo facto de os donativos serem limitados e insuficientes para tal fim e por o Governo ter considerado que as segundas habitações e as habitações devolutas beneficiariam de outro tipo de apoio³.

No entanto, essa decisão não resulta das normas aplicáveis e não consta de qualquer ata do Conselho de Gestão. Na ata n.º 2 do Conselho de Gestão de 27 de julho de 2017 consta, ao invés, que “foi aprovada a distribuição das 214 casas previstas no mapa de 18 de julho de 2017, e que as 118 habitações remanescentes deverão ser submetidas para aprovação posterior, após a aplicação do critério de primeira habitação”, o que indicia que não se considerava que as mesmas estivessem excluídas.

Por outro lado, e pelo menos na fase inicial, os técnicos envolvidos na interação com as vítimas nem sempre tinham ou transmitiram a informação de que só as habitações permanentes seriam apoiadas, o que, aliás, levou o Ministério Público a arquivar parte dos casos.

A possibilidade e a concretização de várias leituras evidenciam a falta de precisão no critério.

¹ Vide Regulamento do Fundo, artigos 16.º (“Os apoios em dinheiro a conceder no âmbito do Fundo *REVITA* inserem-se nas seguintes tipologias de intervenção: a) Apoios destinados a proprietários das habitações afetadas pelos incêndios com vista à sua reconstrução ou reabilitação; b) Apoios destinados a proprietários das habitações afetadas pelos incêndios com vista à aquisição de mobiliário, eletrodomésticos e utensílios domésticos, para apetrechamento das mesmas (...)”).e 20.º (“A atribuição dos apoios a que se referem as alíneas a) e b) do artigo 16.º tem como prioridade a reconstrução ou reabilitação de habitação permanente e respetivo apetrechamento”).

² Cfr. n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 108/2017,

³ Cfr. n.º 2, alínea b), da RCM n.º 101-A/2017, alegações de contraditório e informações prestadas em auditoria.

O disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º da Lei n.º 108/2017¹ estabelece um direito ao apoio à reconstrução e recuperação de todas as habitações atingidas, tendo legislação entretanto publicada criado outros mecanismos para apoiar habitações não permanentes². No entanto, isso não exclui que, na fase de concretização dos apoios através do Fundo *REVITA*, não existiu precisão suficiente sobre o critério da ajuda. Este tema tornou-se fonte de grande controvérsia e suspeita, dando origem a denúncias e a investigação criminal.

Foco nas necessidades sociais

Os princípios da assistência humanitária apontam para uma focalização da mesma nas necessidades das pessoas. Os subscritores das doações solidárias têm certamente também motivações dessa natureza. Para além disso, o próprio Decreto-Lei n.º 81-A/2017, no seu artigo 2.º, n.º 2, afirma que “*o Fundo desenvolve a sua atividade exclusivamente para fins de natureza social*”.

No entanto, do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, da RCM n.º 101-A/2017 e do Regulamento do Fundo resulta que as *condições* estabelecidas para apoio à reabilitação e reconstrução de habitações eram tão só que:

- ◆ Os requerentes fossem proprietários ou usufrutuários da habitação;
- ◆ A mesma tivesse sido afetada pelos incêndios;
- ◆ Os apoios solicitados não se encontrassem cobertos por seguro ou por outros apoios com idêntica finalidade.

Esta formulação aponta para o estabelecimento de um direito à compensação pelo património afetado, formalmente consagrado no artigo 7.º da Lei n.º 108/2017. Os apoios foram dirigidos aos proprietários ou usufrutuários legalmente reconhecidos das habitações, para as reabilitar ou reconstruir, através de um critério eminentemente jurídico e patrimonial.

O Conselho de Gestão, em contraditório, considerou que o critério dos apoios não se afastou “*de preocupações de natureza social*”, uma vez que “*(...) toda a estrutura da resposta a prover pelo Fundo se destinou a atribuir um teto a quem não o tinha. E a atribuição de uma casa, a quem da mesma necessita como habitação regular e permanente do agregado familiar, porque ficou sem a mesma, enquadra-se em flagrantes preocupações de natureza social*”.

Como referimos, a caracterização das habitações como permanentes foi incluída na lei e no Regulamento do Fundo *REVITA* como *critério de priorização* das candidaturas³ e não como *condição*

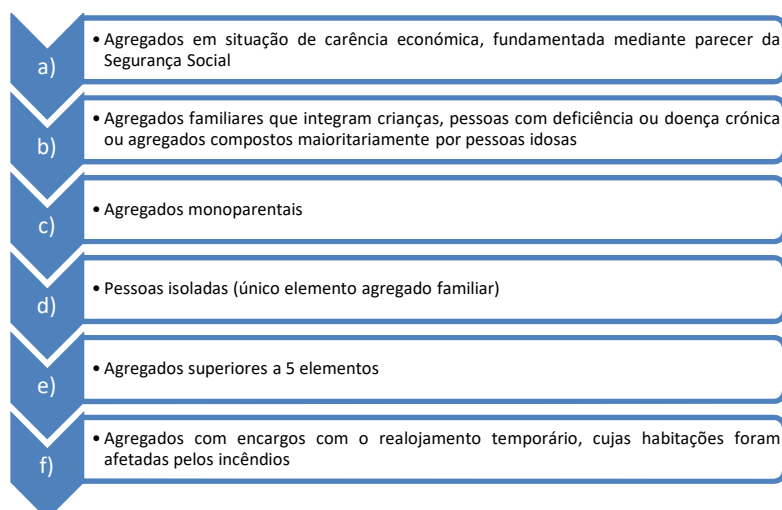
¹ “1 - As vítimas dos incêndios têm direito ao apoio à reconstrução ou recuperação das habitações atingidas pelos incêndios referidos no n.º 1 do artigo 1.º, nomeadamente nos termos previstos no Decreto -Lei n.º 81 -A/2017, de 7 de julho, e na alínea a) do n)º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101 -A/2017, de 12 de julho”; “2 - No âmbito do apoio referido no número anterior é prioritária a reconstrução ou recuperação de habitações que constituem residência permanente das vítimas dos incêndios”.

² Cfr. Decreto-Lei n.º 142/2017, de 14 de novembro, o artigo 154.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e as Portarias n.ºs 173-A/2018, de 15 de junho, e 243/2018, de 3 de setembro.

³ Vide artigos 16.º e 20.º do Regulamento do Fundo.

do apoio. Foram ainda estabelecidos critérios de priorização múltiplos dentro da tipologia de habitações permanentes, conforme descrito no quadro abaixo¹.

Quadro 7 – Critérios de seleção para intervenção
(por ordem decrescente de prioridade)



Fonte: Regulamento do Fundo *REVITA*

Reconhece-se que as prioridades estabelecidas dão prevalência a preocupações de natureza social.

No entanto, não se obteve evidência de que estes subcritérios (de carácter social) tenham sido aplicados, designadamente através de listas ordenadas por prioridade para atribuição dos apoios. Em sede de contraditório, o Conselho de Gestão do REVITA observou que *“De facto, não foram apurados, uma vez que os meios de financiamento acabaram por cobrir as necessidades sociais referidas no critério relativo à habitação, não havendo necessidade de recorrer a outros. A aplicação de critérios, quando objetivamente desnecessária, não pode nem deve ser exigida”*. Esta nota compreende-se no contexto em que se afirma que nenhuma habitação permanente ficou por apoiar, tendo-se referido que *“Face à dinâmica do processo foi possível concluir pela desnecessidade da respetiva aplicação já que os meios financeiros permitiam felizmente cobrir as necessidades sociais identificadas (...)”*.

Sobre o referido, observa-se que, à data das candidaturas não estava assegurado o apoio financeiro para todas as habitações permanentes do levantamento, por se desconhecer a contribuição extraordinária do Estado e a participação dos outros doadores. Acresce que as regras relativas aos critérios não afastavam a ajuda a habitações não permanentes, não admitiam o apoio a situações em que as pessoas tivessem ficado “sem teto”, apesar de não serem proprietárias ou usufrutuárias de habitações, não previram uma análise social de cada caso e, como veremos, a sua concretização traduziu-se num possível apoio a situações de habitação não permanente. Nessa medida, o critério afastou-se de preocupações de natureza social, o que é pouco ajustado à ajuda humanitária

¹ Vide artigo 21.º do Regulamento.

financiada por donativos solidários e à finalidade do Fundo *REVITA*, tal como estabelecido no artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 81-A/2017.

Comprovação dos requisitos

No que respeita ao principal critério de priorização dos apoios para habitação, que, na prática, se transformou no principal critério de acesso e concessão da ajuda, o Regulamento do Fundo não definiu o conceito de habitação permanente e, numa primeira fase, não definiu também como se deveria comprovar o carácter permanente da habitação.

Previu apenas que os requerentes juntassem a prova da titularidade da habitação, a qual é adequada para comprovar a condição de proprietário ou usufrutuário da casa (condição de acesso ao Fundo), mas não necessariamente a de habitante permanente da mesma (critério de prioridade).

O Conselho de Gestão, na sua segunda reunião, em 27 de julho de 2017, através da deliberação n.º 4/2017, aprovou elementos para identificar os casos de primeira habitação, tendo a CCDRC ficado responsável pela preparação de uma tabela de custos-padrão de eletricidade, com critério a ser aplicado pela Comissão Técnica. Em 12 de setembro de 2017, por revisão do Regulamento do Fundo, o Conselho de Gestão veio a incorporar esses elementos no referido regulamento. A revisão regulamentar de 12 de setembro definiu como se deveria comprovar que uma habitação era permanente (*“A identificação de habitação permanente é feita com base no domicílio fiscal, na fatura de eletricidade referente ao mês de maio de 2017, com valor consistente com a sua utilização efetiva e, em caso de dúvida, por via da realização de vistoria à habitação”*¹), a ordem de prioridade dos critérios de seleção² para a intervenção e a obrigatoriedade de juntar um termo de responsabilidade ao requerimento de apoio³.

Esta alteração do Regulamento do Fundo, que parece militar a favor de uma maior objetividade, teve, no entanto, algumas consequências negativas:

- ◆ Representa uma alteração de requisitos no decorrer de um processo;
- ◆ Até aí, a prova do carácter permanente da habitação, não estando definida, poderia ser feita pelos meios considerados adequados em cada caso, inclusivamente através do diagnóstico inicial, da comprovação por vizinhos, da utilização de energia, de visitas ao local ou outros, obrigando, no entanto, as entidades proponentes e decisoras a fundamentá-la em cada caso;
- ◆ A fixação de um elenco taxativo de meios administrativos de prova reduziu a obrigação e a flexibilidade necessárias para considerar a especificidade de cada situação, inclusive sob o ponto de vista social. A visita aos locais e a interação com os habitantes foi transformada numa opção meramente residual, a utilizar em caso de dúvida;

¹ Cfr. n.º 3 do artigo 20.º do Regulamento alterado.

² Cfr. n.º 1 do artigo 21.º do Regulamento alterado: *“Os critérios de seleção e de priorização das habitações permanentes passíveis de reconstrução, por ordem decrescente de prioridade, são os seguintes (...)”*

³ Cfr. n.º 5 do artigo 25.º do Regulamento alterado: *“Os requerimentos devem ser acompanhados de Termo de Responsabilidade em formulário a disponibilizar pelas câmaras municipais”.*

- ◆ Ao substituir integralmente os parâmetros de aferição que tinham sido utilizados no diagnóstico inicial para classificar as habitações como permanentes (observação direta e técnica) por outros critérios de natureza administrativa, abriu-se a porta a uma ampla reapreciação e reclassificação das habitações. No 7.º relatório trimestral de execução do Fundo *REVITA*, referem-se 259 casas de 1.ª habitação, quando o diagnóstico inicial da CCDRC havia registado 169¹ para o conjunto de 7 concelhos afetados;
- ◆ A fase em que esta reapreciação foi feita, conduzida pelas autarquias locais, que tinham que receber e verificar os requerimentos e mais tarde participariam na decisão, colocou nestas a responsabilidade e o poder de refazer a classificação, retirando ao processo o caráter independente, técnico, multidisciplinar, objetivo e equidistante de interesses locais e conhecimentos pessoais que inicialmente o tinha caracterizado, contrariando as recomendações internacionais sobre esta função fundamental de definição das necessidades;
- ◆ À data da alteração do regulamento, parte dos requerimentos de apoio tinham já sido apresentados e o refazer tardio da documentação é sempre um processo complexo, que envolve resistências e riscos;
- ◆ A exigência de domiciliação fiscal, que, por vezes e por variadas razões, não coincide com a efetiva habitação permanente, terá originado alegadas alterações de domicílios fiscais, que estiveram sob investigação do Ministério Público.

Apesar de a deliberação do CG ser de julho de 2017 e de as autarquias estarem representadas na CT e no CG, a autarquia com mais casos (MPG) invocou que as alterações ao regulamento só foram conhecidas muito depois de aprovadas².

Não coube nesta auditoria o apuramento de eventuais situações fraudulentas, as quais foram objeto da referida investigação. No entanto, uma definição dos critérios e procedimentos de seleção das candidaturas aos apoios mais clara, estável, socialmente focada e responsabilizadora teria contribuído para reduzir essas eventuais situações, bem como a suspeição sobre a sua eventual ocorrência.

Nota-se que não foram definidos critérios de priorização para o apoio às habitações não permanentes, cujo financiamento não estava excluído, nem critérios de elegibilidade das despesas, tendo este segundo aspeto suscitado questões durante a implementação (que tipo de despesa é aceitável para financiamento: muros, telheiros, espaços exteriores, etc).

O Conselho de Gestão do Fundo *REVITA*, em sede do contraditório, apenas veio questionar a menção à não definição de critérios de priorização para o apoio às habitações não permanentes, uma vez que o mesmo não faria sentido num contexto em que o apoio destas habitações nunca foi equacionado. Compreende-se a alegação, embora a existência desses critérios fosse agora útil num

¹ Vide Quadro 4.

² Cfr. informação prestada pelo município em 7 de maio de 2019.

contexto em que o financiamento dessas habitações não foi legalmente excluído e em que se poderão ter verificado casos de apoio a segundas habitações.

Os montantes dos apoios à reabilitação e reconstrução de habitações foram referenciados a custos máximos por m²¹ e os apoios ao apetrechamento de habitações foram referenciados a uma lista padrão de mobiliário e eletrodomésticos e a valores de referência em função da dimensão do agregado familiar², o que configura uma boa prática suscetível de uniformizar a qualidade do apoio, de contrariar eventuais tendências para aumento de preços por parte dos fornecedores ou para práticas fraudulentas. Em ambos os casos, admitiu-se a possibilidade de desvio aos valores de referência mediante proposta fundamentada da CT ou das câmaras municipais, consoante os casos, e decisão favorável do CG.

Quanto aos apoios à agricultura, os respetivos critérios não se encontram definidos no Regulamento do Fundo. O artigo 20.º, n.º 2, desse regulamento apenas refere que a atribuição de apoios a outras necessidades (que não a reabilitação, reconstrução ou apetrechamento de habitações) é efetuada de acordo com avaliação casuística e em função das disponibilidades financeiras do Fundo, de acordo com proposta fundamentada dos municípios, da comissão técnica ou dos serviços da segurança social.

Na realidade, os requerentes de apoio preencheram um formulário e submeteram uma declaração de prejuízos numa plataforma eletrónica concebida pela DRAPC, acessível até 15 de julho de 2017, sem que o CG tivesse definido critérios ou condições de acesso aos apoios do Fundo *REVITA*. O CG só deliberou a atribuição dos apoios à agricultura em 12 de setembro de 2017, quando já haviam decorrido todos os prazos para declarar prejuízos agrícolas e para a respetiva correção.

Os apoios visaram cobrir os prejuízos agrícolas por motivo diretamente causado pelos incêndios situados entre 1 053,30 € e 5 000 €, dado estas perdas não serem abrangidas por outras medidas de política pública. Estas perdas situavam-se no intervalo entre os apoios concedidos ao abrigo da Portaria n.º 254/2017, de 11 de agosto, que previu apoios aos agricultores para aquisição de bens imediatos e inadiáveis ou para recuperação da economia de subsistência, tendo como limite máximo 2,5 IAS (1.053,30 €)³ e os apoios constantes da operação 6.2.2 – Restabelecimento do Potencial Produtivo do PDR 2020, acionado na sequência dos incêndios, que só cobriam prejuízos superiores a 5.000 €.

¹ Cfr. artigo 17.º do Regulamento do Fundo.

² Cfr. artigo 18.º e Anexo II do Regulamento do Fundo.

³ A serem financiados através das receitas dos jogos sociais consignadas a despesas da área da ação social.

4.8 Na área da habitação, os procedimentos definidos para os processos de concessão dos apoios não eram inteiramente aptos à verificação do cumprimento dos critérios e os procedimentos concretamente aplicados evidenciaram insuficiências de controlo e transparência.

Os procedimentos definidos e a tramitação aplicada aos processos de concessão dos apoios deveriam permitir verificar o cumprimento dos critérios de acesso ao Fundo e dos critérios de prioridade e seleção.

Esse cumprimento deveria ser aferido¹:

- ◆ Perante as informações e provas oferecidas nos requerimentos de apoio;
- ◆ Através da verificação efetuada pelas câmaras municipais, que deveria incidir sobre a correta instrução do processo, a conformidade do pedido com as condições de acesso e com o cumprimento dos critérios de prioridade e seleção, com a possibilidade de solicitar elementos adicionais eventualmente necessários;
- ◆ Pela proposta fundamentada de decisão apresentada pelas câmaras municipais ao CG, a qual deveria conter a verificação das condições de acesso, dos critérios de prioridade e de seleção e a análise do pedido de apoio formulado;
- ◆ Por parte da Comissão Técnica, nas operações de validação;
- ◆ Na decisão proferida pelo CG sobre a concessão do apoio.

A assistência humanitária caracteriza-se por circunstâncias de urgência e premência que impõem o aligeirar dos processos e procedimentos de controlo normalmente desejáveis e aplicáveis, os quais, de qualquer modo, devem ser progressivamente recuperados nas fases de reabilitação e reconstrução. O processo de comprovação e verificação acima descrito, em vários passos e com vários intervenientes, considera-se, no contexto, cauteloso. Acresce que, embora não prevista, se verificou também a intervenção da CCDRC, revendo os processos antes da sua submissão a validação da Comissão Técnica. Apesar disso, não se observaram delongas na análise e decisão dos processos.

No entanto, e apesar de as câmaras municipais poderem solicitar, na fase de verificação dos processos, meios de prova e outros elementos necessários à sua instrução², o formulário de requerimento, em Anexo IV ao Regulamento do Fundo, e a lista de documentação a entregar³ não contemplavam vária da informação necessária à aferição dos critérios de acesso e à aplicação dos critérios de priorização dos pedidos de apoio. Não incluíam, designadamente, informação ou justificação sobre os concretos danos causados pelos incêndios, sobre se os apoios solicitados se encontravam cobertos por outros apoios com idêntica finalidade, sobre a demonstração do caráter permanente da habitação, sobre a eventual situação de carência económica e o parecer da Segurança

¹ Cfr. artigos 25.º e 26.º do Regulamento do Fundo e respetivo Anexo IV.

² Cfr. artigo 26.º, n.º 1, alínea d) do Regulamento do Fundo.

³ Vide quadro em Anexo II ao presente relatório.

Social que a deve fundamentar e sobre eventuais encargos com realojamento temporário. Por outro lado, o formulário previa uma autorização do requerente ao Conselho de Gestão e à câmara municipal da sua área de residência para que estes possam obter, das restantes entidades detentoras de informação relevante para a atribuição dos apoios, todas as informações consideradas necessárias, mas esta autorização estava limitada à *comprovação dos dados constantes do requerimento*¹. Em sede de contraditório, a CCDRC e a Comissão Técnica chamam a atenção para a virtude da própria criação do formulário, que conheceu várias alterações e melhoramentos.

Procedimentos relativos à concessão de apoios à reabilitação ou reconstrução de habitações

Em concreto, e com base na verificação dos processos relativos aos apoios à habitação financiados pelo Fundo *REVITA*², observaram-se várias deficiências no controlo dos critérios para concessão dos apoios:

- ◆ Critério de acesso ao Fundo: *Que as habitações tivessem sido afetadas pelos incêndios*
 - ◇ Apesar de não ter sido prevista nos formulários informação a este respeito, o critério foi, em regra, aferido por fotografias e informações demonstrativas dos danos.
 - ◇ Neste critério não se constatarem deficiências no universo analisado. Apesar de terem sido suscitadas dúvidas sobre algumas situações apoiadas em que alegadamente os imóveis ou não constituíam edifícios de natureza habitacional ou não terão ardido, estas situações ou foram confirmadas como elegíveis em verificações posteriores ou reportam-se a processos apoiados por outros fundos (que não o *REVITA*).
- ◆ Critério de acesso ao Fundo: *Que os apoios solicitados não se encontrassem cobertos por seguro ou por outros apoios com idêntica finalidade*
 - ◇ Os municípios solicitaram aos requerentes que fizessem prova da existência de seguro sobre as habitações, informação que em vários casos não foi prestada. A verificação assentou na mera declaração dos candidatos, não tendo sido prevista a circularização dessa informação. Um dos municípios³ diligenciou informalmente para obter informação junto das entidades seguradoras, mas sem sucesso. O não cruzamento ou acesso a estes dados não garantiu a inexistência de sobreposição de financiamentos;
 - ◇ Não foi prevista nem pedida informação sobre outros apoios à reabilitação ou reconstrução da habitação⁴. No entanto, há evidência de controlo sobre esse critério, baseado na articulação de informação entre os vários doadores, as autarquias e o Fundo⁵.

¹ Esta limitação pode não ter permitido, por exemplo, obter dados junto das seguradoras caso o requerente não os fornecesse, como sucedeu com o MPG (vide página seguinte).

² Analisaram-se 100 processos, dos quais 26 do concelho de Castanheira de Pera, 18 de Figueiró dos Vinhos e 56 de Pedrógão Grande. Todas as correspondentes situações se encontravam sob investigação do Ministério Público, tendo a análise sido limitada ao funcionamento do sistema de controlo, sem apreciar a regularidade de cada caso concreto.

³ Cfr. declarações prestadas pelo município de Pedrógão Grande.

⁴ Nenhum processo contém esta informação.

⁵ Cfr. observação n.º 4.6.

◆ Critério de prioridade: Reconstrução ou reabilitação de habitação permanente

- ◇ Observou-se que, sendo este um critério de prioridade, a aferição do mesmo não deu origem a qualquer priorização, tendo todos os pedidos sido considerados como referindo-se a habitações permanentes. Nunca foi elaborada uma lista priorizada das habitações a apoiar, nem mesmo com base nos subcritérios aplicáveis às habitações permanentes;
- ◇ Esse procedimento não foi adequado. De facto, constatou-se que houve requerimentos que não chegaram a ser apresentados ou não foram aceites pelas câmaras municipais, dado os proprietários reconhecerem que a habitação afetada era uma segunda habitação, e pedidos rejeitados por dizerem respeito a habitações não permanentes¹. Ora, em face das regras, esses requerimentos deveriam ter sido submetidos e, caso preenchessem os critérios de acesso, aceites, sendo depois hierarquizados abaixo das comprovadas habitações permanentes. Isso teria reduzido a grande intolerância social para com os casos de habitação não permanente que acabaram incluídos no grupo de pedidos de apoio aceites, que, em rigor, até poderiam não ser contrários às regras, mas, atentas as circunstâncias, violam o princípio da igualdade;
- ◇ A informação constante dos processos quanto à comprovação do carácter permanente das habitações não é completa nem inequívoca:
 - Em vários casos, o requerente não identificou o tipo de habitação (*permanente, própria ou outra situação*)²;
 - Foi considerada como suficiente para comprovar o carácter permanente da habitação a prova da sua titularidade, constatada pela caderneta predial urbana (CPU) e/ou pela certidão de registo predial. Ora, uma coisa é um imóvel pertencer a um proprietário, outra coisa é ser a sua primeira habitação. Em geral, a Comissão Técnica aceitou como devidamente instruídos processos sem comprovativo da morada fiscal e sem faturas de eletricidade, acolhendo a caracterização como habitação permanente exclusivamente com base na CPU e na declaração dos municípios³. A CCDRC e a Comissão Técnica referiram em contraditório que “(...) numa fase inicial, até meados de setembro, não se exigia a morada fiscal, nem faturas de eletricidade, pelo que muitos dos processos entregues, em junho, julho e agosto, não contêm estes documentos, nem foram posteriormente solicitados às famílias, que tinham já entregue o que era exigível à data em que fizeram o pedido de apoio e que resistiam sempre muito a qualquer pedido adicional de documentação”. Foi ainda referido que “(...) numa situação de calamidade, é suficientemente boa a declaração de um órgão público como o presidente da câmara, muitas das vezes corroborada por declaração escrita de um presidente de junta de freguesia (...)”;

¹ Cfr. ata da Comissão Técnica de 7 de setembro de 2018.

² E.g. processos CA15, CP6, VZ9.

³ E.g. processos CH4, NO15, RA1, FT6, etc.

- Para a aferição do carácter permanente da habitação não foi exigido e verificado o domicílio fiscal dos beneficiários através do respetivo cadastro fiscal¹, o que teria permitido verificar as alterações de domicílio fiscal e promover procedimentos adicionais de confirmação de casos duvidosos, por via, designadamente, da realização de vistoria à habitação, conforme previsto no Regulamento do Fundo. Nas situações em que foram apresentadas faturas de eletricidade verificou-se que, nalguns casos, o local de consumo indicado não coincide com a localização do imóvel objeto de apoio², que os consumos são estimados e/ou baixos ou que respeitam a períodos anteriores³, não comprovando, assim, a utilização permanente da habitação. Em contraditório, foi alegado que “*são normais consumos reduzidos nos casos de famílias com uma só pessoa, e na maioria das situações, idosa, e com poucos eletrodomésticos nestes territórios rurais*”. No entanto, o motivo invocado não justifica a maioria das situações observadas.
 - O parecer emitido e a proposta de decisão limitam-se, em vários casos, a confirmar a habitação permanente ou a habitação própria (utilizando-se indistintamente esses dois conceitos), sem qualquer fundamentação⁴;
 - Todos os municípios confirmam, em regra, que a habitação é própria e permanente, não havendo evidência, para nenhum caso, de verificação no local por elementos do município ou da Comissão Técnica⁵.
- ◇ Nas respostas ao questionário realizado no âmbito da auditoria, há um respondente que assinala as dificuldades sentidas pelas autarquias atendendo às grandes deficiências no registo camarário, predial e fiscal das casas e empresas, que contrastava com o desespero das famílias por ajuda. Este aspeto sublinha o eventual desajuste da adoção de critérios administrativos;
- ◇ Em denúncias posteriores foram invocados vários casos em que as habitações apoiadas não seriam alegadamente permanentes, mas antes secundárias ou devolutas. As autarquias e a CT procederam à reanálise de algumas dessas situações, tendo nalgumas confirmado a justificação do apoio por considerarem provado o carácter permanente da habitação e noutras suspenso o processo de concessão do apoio para melhor esclarecimento. Em 16 de maio de 2019, o Conselho de Gestão deliberou a suspensão de pagamentos em todos os processos de reconstrução de habitações localizadas no concelho de Pedrógão Grande não concluídos, até que os casos fiquem esclarecidos na justiça. O inquérito do Ministério Público veio considerar que parte das habitações apoiadas não constituíam afinal residência permanente dos requerentes;
- ◇ Na reunião de 27 de julho de 2018, a CT invoca, a dado passo, que as normas não circunscrevem os apoios às habitações permanentes, reconhecendo-lhes apenas uma prioridade, e que nenhuma habitação permanente ficou por edificar ou foi sacrificada

¹ Situação observada em todos os processos, com exceção de dois.

² E.g. processos SF4, VV7 e F15.

³ E.g. processos MO35, LC3 e NO23.

⁴ E.g. processos PGCM4, VF19, CP6.

⁵ Para além da falta de evidência quanto a verificações físicas, cfr. as várias atas da Comissão Técnica e do Conselho de Gestão

em detrimento de qualquer outra construção. Mesmo que assim seja, isso não assegura a regularidade dos apoios a habitações não permanentes, uma vez que houve requerimentos dessa natureza não aceites, ficando, assim, prejudicada a justiça e equidade do processo.

- ◆ Critério de priorização: *“Existência de agregados em situação de carência económica, fundamentada em parecer da Segurança Social”¹*
 - ◇ Não há qualquer evidência da verificação deste critério, que era o primeiro a aplicar na priorização dos requerimentos relativos a habitação permanente.

Por outro lado, verificaram-se também as seguintes deficiências de documentação e controlo:

- ◆ Não registo da entrada nas CM da quase totalidade dos requerimentos²;
- ◆ Requerimentos não datados³;
- ◆ Ausência de identificação nominal e funcional dos técnicos que procederam à análise e à emissão do respetivo parecer⁴;
- ◆ Emissão de mero parecer sobre os pedidos de apoio por parte do Presidente da Câmara Municipal, sem que o mesmo tenha elaborado proposta de decisão sobre a concessão dos apoios, como exige a alínea e) do n.º 1 do artigo 26.º do Regulamento do Fundo⁵;
- ◆ Análise dos requerimentos, emissão de parecer e proposta de decisão centrados numa única pessoa, inexistindo qualquer segregação de funções ou controlo⁶;
- ◆ A análise efetuada pela CCDRC no apoio à Comissão Técnica foi essencialmente documental, centrada no conteúdo dos requerimentos e na sua instrução processual, confiando nas declarações dos municípios e, em geral, sem análise crítica dos documentos (e.g. análise do conteúdo das faturas de eletricidade para verificar se comprovavam a utilização das casas)⁷. Nesta matéria, e em sede de contraditório, a CCDRC referiu o que *“a tarefa de apoio técnico às autarquias não visava substituir nem as autarquias, nem o Fundo REVITA, tão somente dar um apoio técnico a autarquias com equipas técnicas reduzidas, e registar toda a documentação de informação por moto próprio pela CCDRC (...). Em nenhuma norma do DL que institui o Fundo (...) ou o Regulamento (...) é cometida à CCDRC a função de controlo crítico da informação enviada pelos municípios”* ou *“(…) funções de controlo ou de fiscalização. A CCDRC é um elemento da Comissão Técnica, que, aliás, extravasou as funções que lhe estavam cometidas nos diplomas legais, quer através da construção de um sistema de informação, quer pelo apoio técnico que prestou às autarquias”*;
- ◆ Sobre a análise dos processos em apoio à Comissão Técnica, a CCDRC alegou ainda que *“Na sequência dos envios dos processos pelas Câmaras Municipais à CCDRC foram*

¹ Cfr. artigo 21.º do Regulamento do Fundo.

² E.g. processos SV18, VF27, VF4 e muitos outros.

³ E.g. processos TR3, CV7, CA6.

⁴ Cfr. artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

⁵ Cfr. todos os processos tramitados pela CMFV.

⁶ Cfr. processos tramitados na CMCP.

⁷ Cfr. ata da Comissão Técnica de 7 de setembro de 2018, verificações e entrevistas realizadas no decurso da auditoria.

múltiplos os nossos esforços junto das mesmas para os completar o mais possível (...)", tendo exemplificado com duas situações concretas em que, apesar de considerar que os processos não estavam em condições de ser apresentados à CT para pedido de apoio, os mesmos foram apresentados pela Câmara Municipal em causa, adiantando ainda que dentro do respetivo "âmbito de intervenção e no contexto das orientações de que dispúnhamos da parte do CG, a CCDRC fez uma análise crítica da informação enviada pelos municípios, e que nem sempre os municípios se sentiam vinculados à nossa opinião, nem tinham que o estar, pois possuem autonomia no âmbito das regras do Fundo Revita para propor os pedidos de apoio que consideravam que se enquadravam nas regras, sem a prévia validação da CCDR Centro"¹;

- ◆ Falta de evidência de verificações físicas e confirmações de informação, quer por parte dos municípios quer da Comissão Técnica. Estas verificações são essenciais no decurso normal dos processos, para efeitos de validação substancial, e mais importantes ainda na reanálise de processos duvidosos, como os que surgiram por efeito das denúncias. Apenas na ata da reunião da CT de fevereiro de 2019 se referem algumas visitas realizadas para aferir de dúvidas subsistentes em processos objeto de denúncia.

A CCDRC alegou que *"Estes processos podem hoje, dois anos volvidos, ser considerados incompletos ou mal instruídos, mas sem o sistema de informação desenvolvido pela CCDRC, sem o esforço permanente da equipa da CCDRC a solicitar os elementos em falta, não teria havido condições mínimas formais para aprovar os apoios às famílias, num contexto de grande sofrimento e de grande resistência das mesmas. (...) Este contexto (...) exigiu inicialmente soluções de compromisso no que respeitava à carga mínima burocrático-administrativa exigível para uma tomada de decisão"*.

No âmbito do questionário realizado no decurso da auditoria, um dos respondentes assinalou a falta de orientações claras sobre os procedimentos a realizar.

Apoios ao apetrechamento

Os apoios ao apetrechamento das habitações decorreram, no essencial, de acordo com os procedimentos definidos no Regulamento do Fundo, no protocolo com a Cruz Vermelha Portuguesa e na *Estratégia para o Reapetrechamento das Habitações*.

Os requerimentos de apoio no âmbito do apetrechamento foram rececionados e verificados pelos municípios e enviados pelos mesmos à CT/CLA, com antecedência de dois meses em relação à data prevista para conclusão das obras das habitações, de modo a permitir a articulação das necessidades com as existências registadas na base de bens doados, o contacto com potenciais doadores, ou a aquisição dos bens em falta. De acordo com a informação prestada, e conforme consta da estratégia de reapetrechamento, a CLA efetuou visitas às habitações para, em conjunto com os beneficiários, identificar as reais necessidades de bens.

¹ Nos dois casos exemplificados, em que um foi apoiado pelo Fundo REVITA, apesar das dúvidas iniciais, a CT concluiu que os processos reuniam as condições para serem financiados.

O apetrechamento foi efetuado mediante a afetação de bens doados e, a título complementar, com bens adquiridos pela CLA e financiados pelo Fundo *REVITA*.

O apetrechamento das habitações foi efetuado nas habitações objeto de obras e os critérios aplicáveis não diferem muito dos estabelecidos para a reabilitação e reconstrução de habitações. Ou seja, se a habitação não for permanente e não recair na prioridade que lhe foi dada, não deve igualmente ser apetrechada. Assim, as deficiências na comprovação do caráter permanente das habitações refletem-se igualmente na regularidade do apetrechamento.

Apoios à recuperação do potencial produtivo agrícola

De modo a divulgar os apoios a conceder no âmbito da agricultura, a DRAPC efetuou sessões de esclarecimento públicas e divulgou comunicados escritos, tendo ainda realizado, em todas as freguesias do concelho de PG, sessões de apoio ao preenchimento dos pedidos de apoio.

Na ausência de critérios definidos para os apoios, a formalização dos pedidos foi basicamente efetuada mediante o preenchimento de um formulário por parte dos requerentes e a submissão de uma declaração de prejuízos numa plataforma eletrónica concebida pela DRAPC.

O processo de declaração de prejuízos agrícolas decorreu entre 26 de junho¹ e 15 de julho de 2017. A tabela de referência do PDR 2020, relativa aos valores dos prejuízos a suportar por este programa, foi validada pelo Secretário de Estado da Agricultura e Alimentação em 28 de julho de 2017, já após ter terminado o período de declaração de prejuízos². Em relação às declarações com prejuízos superiores a 5.000 €³, foi permitido proceder à sua correção entre 28 de agosto e 8 de setembro de 2017⁴. O CG deliberou a atribuição destes apoios (sem prévia definição dos critérios/condições de acesso aos mesmos) em 12 de setembro de 2017.

A DRAPC confirmou *in loco* os prejuízos declarados⁵, através de ficha elaborada para o efeito, assinada pelos dois técnicos superiores que integravam as equipas de verificação dos prejuízos e pelo beneficiário, tendo procedido posteriormente à determinação do montante do apoio a pagar com base nos valores constantes da referida tabela de referência. Os montantes foram conferidos

¹ A maioria das declarações de prejuízo foram submetidas a partir do dia 26 de junho de 2017.

² A este respeito a DRAPC esclareceu que “(...) os beneficiários não foram prejudicados por este facto, dado que a DRAPC quando procedeu às visitas de confirmação considerou todos os prejuízos apresentados mesmo que não constassem na declaração de prejuízos (...). Quando foi determinado o montante máximo de apoio simplificado até 5.000 € e permitida a correção das declarações com montante declarado inicial acima de 5.000 €, a tabela de referência foi disponibilizada na plataforma de submissão de declarações de prejuízo, ou seja, em 28/08/2017, podendo os montantes ser alterados. Paralelamente já existia a tabela de referência do PDR2020 que também serviu de base à atribuição de apoios.”

³ Uma vez que o objetivo era enquadrar prejuízos nos apoios simplificados até 5.000 € para as vítimas que não pretendiam efetuar candidatura ao PDR2020, operação 6.2.2 – Restabelecimento do Potencial Produtivo, cujo montante mínimo era de 5.001 €.

⁴ A DRAP Centro comunicou aos presidentes das juntas de freguesia dos três concelhos a possibilidade de os requerentes procederem à correção dos prejuízos declarados.

⁵ Processo iniciado em 17 de agosto de 2017, constituído por 4 fases, concluído em 15 de novembro de 2017. Nas situações em que não foi possível contactar os beneficiários (cerca de 60) procedeu-se ao envio de ofício estabelecendo-se um prazo, de 10 dias úteis, para o agendamento da visita da equipa técnica.

e validados ao nível da coordenação geral. Foi efetuada reunião de concertação e de harmonização com a presença dos coordenadores de equipas e de colaboradores que ajudaram no processo de administrativo, antes de envio das declarações para as entidades pagadoras.

Da amostra de 55 processos analisados não resultaram evidenciadas deficiências.

Estes apoios, tal como os concedidos na área da habitação, não foram objeto de publicitação ou divulgação pelo CG do Fundo *REVITA*, contrariamente ao que aconteceu com os apoios atribuídos pelo Ministério do Trabalho, da Segurança Social e da Solidariedade¹ e pelo Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, através do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)².

Em geral

A verificação dos procedimentos e controlos evidencia, em suma, que, em especial na área dos apoios à habitação:

- ◆ Os procedimentos definidos para os processos de concessão dos apoios não eram inteiramente aptos à verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos;
- ◆ Os procedimentos de controlo definidos eram, em abstrato, equilibrados, procurando conciliar a celeridade e flexibilidade próprias da emergência com salvaguardas de segurança e controlo, consubstanciadas em documentação, validações, intervenções de diversas entidades e colegialidade. No entanto, a segregação de funções não estava suficientemente salvaguardada, designadamente pela forma de representação dos municípios nas várias instâncias;
- ◆ Em concreto, os procedimentos aplicados evidenciaram insuficiências na análise, controlo e decisão dos processos, essencialmente ao nível da imprecisão na documentação e verificação do cumprimento dos requisitos e critérios, na validação pouco substancial e no reduzido grau de verificações físicas;
- ◆ Em consequência, os controlos aplicados não asseguraram devidamente que apenas foram apoiados os beneficiários e situações que cumpriam os critérios;
- ◆ Não foi prevista nem se efetuou a divulgação dos resultados da aplicação dos critérios, em termos de publicitação das listas de beneficiários e da fundamentação das decisões de concessão dos apoios, o que não observa as recomendações internacionais e prejudicou a transparência dos processos e o respetivo controlo social.

¹ Apoios aos agricultores no âmbito dos incêndios de junho de 2017, e inferiores a 1.053 €, conforme publicitação disponível no site do IFAP em <https://www.ifap.pt/noticia?assetId=6309232>

² Apoio simplificado para prejuízos declarados entre 1.053,31 € e 5.000 €, para fazer face aos prejuízos ocorridos respetivamente nos incêndios de 15 de outubro de 2017, conforme publicitação disponível no site IFAP, mencionado na nota anterior.

4.9 Ao contrário do observado no âmbito da habitação, na área dos apoios à agricultura não foram aplicados mecanismos de controlo da efetiva utilização dos apoios concedidos.

Os apoios concedidos destinam-se exclusivamente às finalidades para que foram requeridos, não sendo admitidas alterações ao objeto do pedido. Os mecanismos de monitorização para garantir a regularidade da execução e realização dos resultados estão essencialmente a cargo das câmaras municipais, às quais compete a verificação da execução dos apoios concedidos¹, controlando a efetiva utilização dos apoios, os trabalhos realizados e a emissão das faturas e recibos.

Nas verificações conduzidas observou-se que, em geral, a execução das obras nas habitações apoiadas foi objeto de acompanhamento e controlo, constando dos processos autos de medição, validados por técnicos dos municípios, bem como registos fotográficos dando conta da sua evolução. Também se constatou que os municípios tiveram intervenção em todas as fases dos processos de apetrechamento das habitações, em articulação, designadamente, com a CLA e com entidades privadas doadoras.

O coordenador da CT e representantes dos municípios realizaram visitas às obras em curso, nos meses de outubro e dezembro de 2018 e fevereiro de 2019. Em resultado dessas visitas foram elaborados relatórios com a indicação sucinta do estado de execução das obras. Nos contactos estabelecidos, apenas o MCP assinalou algumas condicionantes na evolução das obras, nomeadamente, o atraso nos pagamentos aos empreiteiros que, por serem maioritariamente pequenas e médias empresas locais, apresentavam constrangimentos em termos financeiros, incompatíveis com as delongas dos pagamentos, e ainda o elevado volume de trabalhos aceite pelos empreiteiros face aos recursos de que dispunham. O CG solicitou² à CT que envidasse esforços no sentido de acelerar a execução financeira.

Ao contrário do observado no âmbito dos apoios à habitação, não foram instituídos quaisquer mecanismos de comprovação da efetiva utilização dos apoios concedidos na área da agricultura.

No questionário realizado no âmbito da auditoria foi assinalado, por exemplo, que, uma vez que nas ajudas concedidas à agricultura não foi mencionado o fim a que se destinavam, não há garantia sobre a justeza da forma como foram aplicadas.

Sobre esta matéria, no âmbito do contraditório, o Conselho de Gestão do Fundo *REVITA*, referiu que “(...) *competirá à DRAP a função de verificação da efetiva utilização dos apoios nesta área*”. Este procedimento não resulta de qualquer norma aplicável, antes decorrendo do artigo 29.º do Regulamento do Fundo que seria aplicável o procedimento comum.

¹ Cfr. artigo 29.º do Regulamento do Fundo

² Cfr. atas n.ºs 8 e 9, datadas de 15 de janeiro e 26 de março de 2018, respetivamente.

4.10 A divulgação de informação e a transparência quanto às atividades desenvolvidas pelo Fundo *REVITA* não são suficientes.

A transparência constitui um princípio da ajuda humanitária, internacionalmente recomendado, que se deve concretizar nos procedimentos de implementação da ajuda, em instrumentos de prestação de contas mas também na disponibilização de 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).

O Fundo *REVITA*, enquanto ESNL, assume um importante papel económico-social na realização de objetivos de interesse público, utilizando, não só financiamentos públicos (nacionais e internacionais) e privados, como também recursos não monetários provenientes da sociedade civil. Como se refere no Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de março, há vários interessados na informação sobre a atividade de uma instituição não lucrativa (doadores, voluntários, governos, entre outros) que devem ter a possibilidade de avaliar o contributo da entidade para o bem-estar ou o desenvolvimento económico das populações que ela beneficia.

A falta de transparência é uma menos valia no trabalho de ajuda humanitária, pois, para além do mais, quando são levantadas suspeitas estas geram imediata desconfiança no seio da opinião pública e dos *media*¹.

No âmbito de um afirmado compromisso com a transparência, o Fundo *REVITA* tem vindo a disponibilizar na sua página eletrónica² uma lista de doadores e donativos e relatórios de execução trimestral com informação global atualizada.

O Fundo *REVITA* está, por outro lado, obrigado a organizar processos técnicos, contabilísticos e administrativos nos termos dos artigos 33.º a 35.º do Regulamento do Fundo, de modo a registar todas as operações realizadas e a identificar claramente o seu funcionamento, como determina o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017.

O referido artigo estabelece, ainda, que o Conselho de Gestão deve submeter contas e relatórios de execução do Fundo a aprovação dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da solidariedade e segurança social, acompanhados de parecer da Inspeção-Geral de Finanças, até três meses após o fim do ano civil ou da extinção do Fundo. As demonstrações financeiras (DF) do Fundo relativas aos anos de 2017 e 2018³ foram elaboradas de acordo com o referencial

¹ Cfr. Aureliano, S. (2004), O papel dos media na mobilização da sociedade civil para a ajuda humanitária, disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/aureliano-sofia-media-ajuda-humanitaria.pdf>

² Vide <http://fundorevita.pt/inicio>

³ Contas ainda não aprovadas pelos membros do Governo responsáveis – cfr. alínea f) do n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, nem remetidas ao Tribunal de Contas.

contabilístico aplicável às entidades do setor não lucrativo (ESNL)¹ e objeto de parecer por parte da Inspeção Geral de Finanças (IGF)². No Parecer sobre o Relatório e Contas do Fundo de 2017, a IGF considerou que os documentos de prestação de contas “(...) apresentam, de forma verdadeira e apropriada, nos aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do Fundo REVITA em 31 de dezembro de 2017 e o resultado dos apoios atribuídos até essa data”. Já no Parecer sobre o Relatório e Contas do Fundo de 2018, a IGF emitiu opinião com reservas com base não só no “eventual impacto na regularidade das contas” decorrentes das “averiguações por parte do Ministério Público/Polícia Judiciária, bem como pelo Tribunal de Contas”, como também pelo facto de ainda não ter sido “... concluída a reapreciação solicitada pela Comissão Técnica à Câmara Municipal de Pedrógão Grande relativamente a três processos (valor pago 16,2 milhares de euros), pelo que não nos podemos pronunciar sobre a eventual necessidade de ajustamentos”.

No entanto, há omissões importantes na informação divulgada, designadamente:

- ◆ Doações acordadas, mas não concretizadas;
- ◆ Atas ou extratos das atas do Conselho de Gestão do Fundo, com as principais decisões com eficácia externa, designadamente critérios ou interpretações relevantes para a atribuição de apoios;
- ◆ Apoios concretos concedidos nos vários domínios (lista de beneficiários e montantes dos correspondentes apoios) e respetiva fundamentação;
- ◆ Critérios de distribuição das habitações a apoiar pelas várias organizações envolvidas;
- ◆ Denúncias recebidas e seu tratamento;
- ◆ Relatórios e contas anuais.

Em contraditório, o Conselho de Gestão do Fundo REVITA referiu que “(...) a divulgação pública das operações do Revita ocorreu através da publicitação dos respetivos relatórios trimestrais, num total de 7 apresentadas até à data, apesar de a tal não estar obrigado (...)”; “Também a definição de critérios e respetivas alterações foram objeto não só de divulgação (...) como de publicitação, não sendo relevante a publicação da ata por si só, mas sim dos critérios definidos, o que sucedeu”; “Quanto à lista de doadores e respetiva valoração (...), foi divulgada a informação necessária e possível sobre a matéria, sendo de salientar que as doações acordadas, mas não concretizadas, constam de informação para efeitos de controlo do Fundo, sendo duvidosa a relevância da sua divulgação pública (...)”; “Quanto aos apoios concretos concedidos nos vários domínios e respetiva fundamentação, trata-se de informação constante nos relatórios elaborados, e como tal, auditável (...) e até objeto de informação ao respetivo doador que assim o solicite (...)”; “Por último, os relatórios e contas anuais do Fundo encontram-se aprovados pelas tutelas competentes bem como pela IGF (o último dos quais datado de junho de 2019), entendendo-se suficiente e adequado a informação divulgada, de forma transparente, nos termos legalmente previstos e salvaguardando a tranquilidade social e todos os envolvidos no processo”.

¹ Cfr. Portaria n.º 220/2015, de 24 de julho, que define os modelos de demonstrações financeiras para as entidades que aplicam o SNC, e Portaria n.º 105/2011, de 14 de março, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de março, que define os modelos de demonstrações financeiras para as entidades do setor não lucrativo.

² Cfr. alínea f) do n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017.

Apesar do referido pelo Conselho de Gestão, reitera-se que um grau elevado de transparência na ajuda humanitária, para além de internacionalmente recomendado, favorece a compreensão, a aceitação e o escrutínio social dos apoios. Ao invés, um défice de transparência e informação propicia desconfiças. Nessa medida, considera-se que as expetativas de cidadãos, doadores e beneficiários exigem um reforço da transparência do Fundo, disponibilizando melhor informação e justificação quanto às atividades e aos recursos por si utilizados.

A INTOSAI, na tentativa de estabelecer padrões de auditoria e gestão para as situações de desastre e catástrofe, recomendou na INTOSAI GOV 9250 a adoção pelas entidades envolvidas na assistência humanitária de um Quadro Integrado de Responsabilidade Financeira (IFAF¹), constituído por tabelas simples e padronizadas que todas as entidades envolvidas poderiam preencher, para evidenciar todos os recebimentos e pagamentos de ajuda humanitária.

4.11 A gestão de riscos éticos e os mecanismos de prevenção de fraude e corrupção não foram eficazes.

Em regra, a concessão de apoios públicos envolve riscos acrescidos de fraude e corrupção, o que no caso da ajuda humanitária se acentua devido ao enfraquecimento dos controlos próprio das situações de emergência.

Entre os riscos de comportamento não ético, fraudulento ou corrupto genericamente identificados para as situações de ajuda humanitária², contam-se:

- ◆ Desvio de ajuda para beneficiários não elegíveis ou necessidades não relevantes, com prejuízo de necessidades existentes;
- ◆ Duplicação de apoios;
- ◆ Decisões ou procedimentos afetados por conflitos de interesses, por abuso de poder ou por falta de informação;
- ◆ Favorecimento próprio, de familiares, amigos ou parceiros políticos (quer na ajuda quer na contratação de bens ou serviços);
- ◆ Desvios de fundos ou bens;
- ◆ Conivência com a prática de irregularidades.

Para os acautelar ou minimizar, importa antecipá-los e adotar medidas e comportamentos que os contrariem. De entre eles:

- ◆ A existência, comunicação e vivência de políticas e valores de integridade, transparência e responsabilidade e a prevalência dos princípios da ajuda humanitária;
- ◆ A definição de estratégias e objetivos claros;

¹ IFAI: *Integrated Financial Accountability Framework*.

² Vide ISSAI 5530, *Preventing Corruption in Humanitarian Operations*, Transparência Internacional, 2010, e *Towards Better Humanitarian Donorship*, OECD, 2012.

- ◆ A avaliação objetiva de necessidades;
- ◆ A definição e aplicação de critérios de ajuda a elas ajustados;
- ◆ A prevenção e verificação de conflitos de interesses;
- ◆ A definição clara dos procedimentos a observar na fase de emergência;
- ◆ A definição de níveis de qualidade a assegurar na ajuda;
- ◆ A segregação coordenada de funções;
- ◆ A colegialidade das decisões;
- ◆ A aplicação de controlos e verificações;
- ◆ A coordenação dos vários agentes no terreno;
- ◆ A transparência dos processos e decisões;
- ◆ A implementação de mecanismos de audição e participação dos beneficiários da ajuda e de organizações da sociedade civil local;
- ◆ A divulgação de informação;
- ◆ A instituição de mecanismos de receção e tratamento de denúncias;
- ◆ A pronta atuação em caso de irregularidades;
- ◆ O reporte sobre os resultados da ajuda.

No quadro seguinte sintetiza-se a análise sobre os vários elementos relevantes para a redução dos riscos de fraude ou corrupção, a qual decorre em grande parte das observações de auditoria feitas nos pontos antecedentes. Têm-se também em consideração os resultados do questionário realizado a vários intervenientes na execução das operações inerentes à utilização do Fundo, que indicam a sua perceção sobre o ambiente ético e de controlo subjacente (o relatório sobre os resultados do questionário consta do Anexo III).

Quadro 8 – Gestão de riscos éticos e controlos para a 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	N	(+)	As 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 situação de emergência não permitiu a identificação de riscos associados à atividade específica de ajuda humanitária com base em donativos. A perceção prevalecente é a de conhecimento desses riscos
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 gerais e mesmo dos associados à ajuda humanitária
Há orientações sobre o que é eticamente inaceitável	N	(-)	Não se identificaram orientações específicas sobre os comportamentos esperados dos intervenientes nas operações. Apesar da existência do código de conduta da CVP, mais de 50% dos respondentes



GESTÃO DE RISCOS ÉTICOS E PREVENÇÃO DE SITUAÇÕES DE FRAUDE E CORRUPÇÃO			
			dizem não saber ou só saber em parte se as pessoas envolvidas no trabalho de assistência às vítimas dos incêndios sabem o que é correto fazer. Ainda assim, a grande maioria 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)	N	-	Não obstante ter-se procedido a uma avaliação objetiva de necessidades, terem-se definido procedimentos e controlos e ter-se assegurado um grau razoável de colegialidade das decisões, observou-se que os critérios definidos para a ajuda não foram claros, que houve insuficiências de controlo, que a segregação de funções não foi ideal e que não houve um nível adequado de verificações físicas e substanciais
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)	N	-	Embora as pessoas evidenciem conhecimento sobre as regras de conflitos de interesses, os planos de gestão de riscos de corrupção das várias entidades incluam este tipo de medidas e as normas aplicáveis as prevejam, estes mecanismos não foram implementados de forma ativa. Nalguns casos registou-se o afastamento voluntário das decisões quando elas envolvessem interesses próximos. Embora os órgãos de consulta e decisão tivessem uma composição colegial diversificada, observou-se uma sobre-representação dos municípios. A segregação de funções e os controlos e verificações foram insuficientes.
Foram garantidos os deveres funcionais e a imparcialidade	N	(+)	Na auditoria, não se identificaram pressões concretas sobre técnicos e decisores. No entanto, o despacho que pôs fim ao inquérito do Ministério Público assinala situações de eventual pressão e quebra de imparcialidade no quadro do funcionamento do GORR e da tramitação de apoios no MPG. Observaram-se casos de intervenção da mesma pessoa em várias fases dos procedimentos. Embora muitos respondentes declarem não saber se as pessoas e decisores envolvidos nos processos são íntegros e éticos, um número equivalente considerou que eles têm um elevado sentido de integridade e que as decisões foram imparciais e sem influência de interesses.
Os procedimentos definidos acautelaram eventuais pressões e favorecimentos relativamente a fornecedores de bens e serviços	-	-	Não houve interação com fornecedores. Os processos de contratação foram desenvolvidos pelos beneficiários.
Houve suficiente transparência e participação	N	(-)	Observou-se que a transparência na utilização dos fundos não foi suficiente e que a comunidade não foi suficientemente envolvida. Só uma minoria dos respondentes considerou que os processos foram suficientemente transparentes e participados, embora muitos tenham dito que não sabem.
Houve tolerância ou conivência com a prática de condutas eticamente censuráveis ou irregularidades	-	-	Na auditoria, e salvaguardados os aspetos investigados pelo Ministério Público, não foi possível identificar comportamentos ativos de conivência, mas observou-se superficialidade e insuficiência de verificações. A designação para a coordenação do GORR de membros da família dos Presidente e Vice-Presidente da CMPG não é eticamente adequada. A maioria dos respondentes diz não saber se os líderes e as pessoas envolvidas na utilização dos fundos são intolerantes com condutas não éticas ou irregularidades

GESTÃO DE RISCOS ÉTICOS E PREVENÇÃO DE SITUAÇÕES DE FRAUDE E CORRUPÇÃO			
Foi criado e publicitado um mecanismo para a efetivação de denúncias	N	(+)	Nem o CG do Fundo nem nenhuma das outras entidades envolvidas implementou ativamente mecanismos para receber denúncias. A perceção dominante é de confiança para denunciar irregularidades sem receio.
As denúncias foram analisadas e tratadas	S	-	As denúncias feitas foram, em geral, analisadas, os factos verificados e quando consideradas fundadas conduziram à suspensão de apoios até esclarecimento
As denúncias foram objeto de investigação e encaminhamento para as autoridades judiciais	S	-	As situações denunciadas foram encaminhadas para o Ministério Público
Foi prestada informação suficiente sobre as situações denunciadas	N	-	As situações não foram todas esclarecidas e não foi prestada informação pública
As irregularidades apontadas à execução dos fundos poderiam ter sido melhor prevenidas	S	-	Os critérios poderiam ter sido mais claros, os controlos e verificações poderiam ter sido mais eficazes e a transparência poderia ter sido maior

Legenda

S: Sim; N: Não; (+); Perceção positiva; (-): Perceção negativa

Fonte: Elaborado no âmbito da auditoria

A conclusão geral é a de que nem foram antecipados os riscos nem foram aplicados mecanismos suficientes para os reduzir, ou seja, que os eventuais desvios éticos na execução da ajuda e as consequentes irregularidades podiam ter sido melhor prevenidos, designadamente nas fases de definição e verificação dos critérios de concessão dos apoios.

Identificação e gestão de riscos éticos

Conforme recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, os municípios de CP, FV e PG, a CCDRC, a DRAPC e o ISS, dispõem de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas (PPRIC), aprovados, respetivamente, em 2009, 2010 e 2016¹. O ISS e a DRAPC dispõem ainda de um Código de Ética e de um Código de Conduta, aprovados respetivamente em 2013 e em 2018. A maioria destes instrumentos não está publicitada nos *websites* das instituições nem foi acompanhada de relatórios de acompanhamento, o que diminui a sua consolidação e eficácia.

Observou-se que, em geral, estes instrumentos evidenciam um bom entendimento dos compromissos éticos e dos riscos específicos associados a cada tipo de atividade. São exercícios adequadamente realizados para as atribuições correntes de cada uma das entidades, que, naturalmente, não incluem a abordagem dos riscos próprios das situações de emergência e dos processos de assistência associados. Não tendo uma utilidade específica para a situação em apreciação, deles decorre, no entanto, o reconhecimento de que as atividades de concessão de benefícios e subsídios, de validação de trabalhos e documentos em processos de cooperação e de análise de candidaturas são vulneráveis a riscos de parcialidade, favoritismo e conflito de interesses. Como procedimentos de mitigação, identificam-se a exigência de declarações de inexistência de conflitos de interesses, a intervenção de várias pessoas no mesmo procedimento, a utilização de *checklists* de verificação, a documentação das verificações, a rotatividade, a segregação de funções,

¹ 2.ª versão.

controles aleatórios, a monitorização de procedimentos, a fundamentação das decisões e rotinas de publicitação, designadamente quanto a benefícios concedidos.

Podendo significar que parte dos intervenientes nos processos de implementação da ajuda estavam cientes de valores e princípios gerais de atuação, o que é também indiciado pelas suas respostas ao questionário, observou-se, no entanto, que não houve nenhuma preocupação em fornecer-lhes orientações específicas ou em concretizar esse tipo de procedimentos. Como já se referiu nas observações 4.5, 4.8 e 4.10, a segregação de funções, os procedimentos de verificação, a fundamentação e a publicitação foram insuficientes.

Acresce que uma boa parte dos colaboradores que responderam ao questionário declara não saber se as pessoas envolvidas na ajuda têm sentido de integridade e comportamento ético e sabem como agir corretamente em termos éticos.

Todos estes aspetos evidenciam a necessidade de orientações éticas específicas para situações de assistência humanitária.

Controlo de conflitos de interesses

As recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) apontam também para a necessidade de desenvolver estratégias e instrumentos de gestão de conflitos de interesses¹.

O artigo 5.º do Regulamento do Fundo determina que é dever dos membros do CG declarar eventuais conflitos de interesses e todos os elementos intervenientes nos processos que sejam dirigentes, funcionários ou agentes da administração pública estão sujeitos a normativos que os obrigam a não intervir em procedimentos em que estejam em causa interesses seus, de familiares ou de pessoas próximas.

Constatou-se, no entanto, que, embora cientes desses princípios e dos seus próprios planos de gestão de riscos de corrupção que reconhecem a importância da matéria, nenhum dos responsáveis considerou importante pedir aos principais intervenientes na apreciação e decisão dos pedidos de apoio que subscrevessem declarações de inexistência de conflitos de interesses, compromissos de os declararem caso ocorressem ou garantir verificações nesta matéria. Foi informado que ninguém assinalou estar em conflito. No entanto, nestes processos não basta esperar que as pessoas reconheçam uma situação menos ética por elas próprias, é importante interpelá-las e ser proactivo.

Apenas a DRAPC assinalou um caso concreto de eventual conflito de interesses, na atribuição de apoios à reposição do potencial produtivo agrícola, relativamente a um seu técnico, vítima de incêndio, que apresentou declaração de prejuízo agrícola. Foi tido em conta o Código de Conduta da DRAPC, que integra uma parte relativa a medidas para a resolução de eventuais conflitos de interesses, tendo a confirmação de prejuízos sido realizada por equipa que desconhecia quem era o titular da parcela.

¹ Vide, designadamente, Recomendação do CPC de 7 de novembro de 2012.

Mecanismos para efetivação de denúncias

Sobretudo em processos em que há probabilidade de ocorrência de irregularidades, como é o caso, quer por parte de agentes de implementação da ajuda 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 proposta de diretiva aprovada pelo Parlamento Europeu sobre proteção de denunciantes.

Devem, pelo menos, ser instituídos canais dedicados que permitam às pessoas, que o queiram fazer, reportar informação relevante.

O Conselho de Gestão informou que o Fundo *REVITA* disponibilizou uma caixa de correio institucional na *internet*, que funcionou como meio de comunicação com todos os interessados, tendo recibo pedidos e informações de diferente natureza, não registando, no entanto, a receção de qualquer tipo de denúncia com identificação de casos concretos. Da consulta feita ao portal do Fundo verificou-se que não existe uma área reservada à apresentação de queixas e denúncias.

Apesar de não terem sido formalmente criados e publicitados por parte das entidades envolvidas na gestão e execução do Fundo mecanismos para a efetivação de denúncias, observou-se que, em geral, as entidades analisaram as denúncias que lhes foram apresentadas.

Relativamente aos municípios, observou-se que:

- ◆ A Presidente do município de Castanheira de Pera, tendo tido conhecimento da existência de eventuais desconformidades num processo, comunicou as respetivas suspeitas à CCDRC e ao Conselho de Gestão, solicitando a sua reapreciação;
- ◆ O MFV rececionou uma denúncia remetida por correio eletrónico, a qual não tinha informação suficiente que justificasse o seu encaminhamento¹;
- ◆ A Vice-Presidente do MPG recebeu uma denúncia, por correio eletrónico², da qual deu conhecimento ao GAP, tendo a mesma sido apreciada pela Comissão Técnica³;
- ◆ No MPG, não foi dada sequência a um dos casos objeto de denúncia⁴.

Por outro lado, na sequência de denúncias dos órgãos de comunicação social⁵ relativas a eventuais irregularidades nos apoios atribuídos à reconstrução e reabilitação de habitações, a Comissão Técnica procedeu à análise de 35 casos, dos quais 13 correspondiam a apoios financiados pelo Fundo *REVITA*.

¹ Nessa sequência, foi solicitada informação adicional que não foi remetida.

² Em 8 de junho de 2018.

³ Em reunião de 27 de julho de 2018.

⁴ Cfr. despacho do Ministério Público.

⁵ Reportagens da *Visão* e da TVI, nos meses de julho, agosto, setembro e dezembro de 2018.

Da análise dos vários processos relativos aos Fundo *REVITA* (13 do MPG e 1 do MCP) resultou a proposta de manutenção da concessão do apoio em 7 casos¹ e, relativamente aos 7 restantes (6 do MPG e 1 do MCP), a determinação às respetivas câmaras da sua reapreciação e a suspensão provisória dos pagamentos². Relativamente aos 6 processos cujos pagamentos se encontravam suspensos, a Comissão Técnica, conforme refere na ata de 25 de fevereiro de 2019, apreciou a documentação remetida e visitou os locais, tendo proposto ao CG a manutenção de um financiamento e respetivo apoio, sem prejuízo da análise da elegibilidade de determinadas despesas pela CMPG. Propôs ainda a continuação da suspensão relativa aos restantes 5 processos.

No final de março de 2019, o ex-presidente do IHRU remeteu ao Tribunal e a diversas entidades uma denúncia sobre o processo de reconstrução de habitações em Pedrógão Grande³, identificando 46 casos, dos quais 18 financiados pelo Fundo *REVITA*. As 18 situações incluem 12 que já tinham sido denunciadas pela comunicação social e objeto de análise pela CT. Conforme já referido, foram, entretanto, suspensos os pagamentos relativos a Pedrógão Grande.

Na sequência das notícias surgidas, a CCDRC entregou ao Ministério Público informação relativa aos 100 processos apoiados pelo Fundo *REVITA*, tendo os mesmos sido objeto de investigação pelo DIAP de Coimbra, nos termos já mencionados. Neste processo estava também abrangida a investigação de outros casos de financiamento à reabilitação ou reconstrução de habitações por parte de outras entidades doadoras ou gestoras de donativos solidários, algumas das quais celebraram protocolos com as autarquias ou o Fundo *REVITA* (CVP, UMP/FCG e CDC). Embora não sujeitas às regras do Fundo, estas entidades, através desses protocolos, aderiram à estratégia, procedimentos e critérios adotados pelo Fundo para a concessão dos apoios, utilizando os mesmos canais de requerimento e verificação.

Em sede do contraditório, o Conselho de Gestão do Fundo *REVITA* considerou, designadamente, que “(...) não foram detetadas situações de violação de princípios éticos, fraude ou corrupção (o que significa que os mecanismos existentes eram os adequados e suficientes (...))”. A este respeito, importa frisar que a auditoria se focou na identificação de mecanismos e medidas proactivos para melhor acautelar ou minimizar os riscos de comportamento não ético ou fraudulento numa área de risco e não na identificação concreta de casos desviantes. Regista-se ainda que, como atrás se disse, a auditoria se absteve de analisar a regularidade de casos concretos sob investigação do Ministério Público, a qual incidiu precisamente sobre denúncias de casos desse tipo.

O Conselho de Gestão questiona ainda a adequação do universo a quem foi aplicado o questionário de perceção utilizado na auditoria. Sublinha-se que o mesmo foi aplicado com um perfil anónimo e, por isso, foi utilizado de forma limitada para a avaliação de aspetos culturais e subjetivos, que, não tendo substituído as observações objetivas de auditoria, serviram para testar o seu alinhamento com as perceções dos envolvidos.

¹ Nas reuniões da CT realizadas em 27 de julho, 7 de setembro, 30 de setembro de 2018 e 11 de janeiro de 2019.

² Um desses beneficiários desistiu do apoio.

³ Registado neste Tribunal como PEQD n.º 84/2018.

4.12 Eficiência da ajuda: foram adotados procedimentos de articulação que evitaram sobreposições de ajuda; mas não se obteve evidência de controlo sobre a conformidade dos custos com os padrões de referência.

O processo de concessão de apoios analisado envolveu um número significativo de entidades e de recursos. A dimensão da calamidade e a necessidade de diminuir o sofrimento das pessoas e de lhes restituir condições de subsistência o mais rapidamente possível colocou muitos meios no terreno. A pressão sobre os recursos afetos expressa pelas autarquias, a mobilização de técnicos por várias entidades especializadas para concluir diagnósticos e controlos em tempo recorde e o desempenho de parte das tarefas em acumulação com as funções correntes indicia que os meios foram utilizados sem desperdício.

Constata-se que muitos tipos de organizações foram envolvidas, quer da administração central, periférica e local, quer do terceiro setor. As entidades cooperaram entre si para atingir resultados e os tempos de resposta não foram excessivos. Percebe-se, aliás, que parte das deficiências de controlo verificadas se deveram à celeridade que a situação exigia. Um dos comentários oferecidos no questionário realizado foi que “ *tudo foi feito muito à pressa e sobre muita pressão*”.

Evidencia-se que uma melhor preparação, estratégia, planeamento, organização e coordenação teria melhorado a eficiência da gestão dos recursos. Considerando a já referida probabilidade da ocorrência de situações semelhantes, a definição prévia de procedimentos, divisão clara de responsabilidades e mobilização padronizada de recursos poderia otimizar a sua gestão.

A articulação de esforços entre as várias entidades doadoras ou gestoras de donativos pode não ter funcionado de forma ideal e poderia beneficiar de um modelo de governação global, mas, com todas as limitações, conduziu ao cumprimento de um dos princípios de eficiência da ajuda humanitária, também consagrado nas regras definidas: o de que se deve evitar a sobreposição de apoios. Em geral, observaram-se procedimentos de articulação adequados a evitá-lo. Nos 3 concelhos em causa, foram intervencionadas 249 habitações sem qualquer redundância, de acordo com a distribuição constante do Quadro 1.

A reabilitação/reconstrução das casas foi financiada por pagamento ou reembolso de custos incorridos, tendo os preços resultado de contratos estabelecidos diretamente entre os beneficiários e os fornecedores. Para as obras de valor superior a 5 000 € foi obrigatória a apresentação de 3 orçamentos, devendo o pedido corresponder ao orçamento de valor mais baixo¹.

Os valores dos apoios concedidos deveriam respeitar os valores de referência estabelecidos no n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento do Fundo (custos máximos por m²). Não se obteve evidência de que o respeito pelo valor máximo por m² tenha sido analisado. Esta matéria deveria ter sido abordada nas propostas e decisões de financiamento, tanto mais que eventuais desvios ao custo máximo exigiam fundamentação e assentimento expreso por parte do Conselho de Gestão. Não se

¹ Vide artigo 26.º do Regulamento do Fundo.

identificou nenhum caso em que a matéria tenha sido analisada ou abordada. Não colhemos, assim, prova da observância desta regra de contenção de custos.

O apetrechamento das habitações decorreu de acordo com a estratégia definida, com recurso a uma base de dados de bens doados, num procedimento que se afigura sem reparos. Em regra, os bens estiveram à guarda dos doadores até serem entregues por eles aos beneficiários, o que evitou custos e esforço de armazenagem. Foram, no entanto, identificadas situações excecionais¹ em que tal não foi possível, tendo os bens ficado à guarda da Cruz Vermelha Portuguesa, e o armazenamento sido assegurado pelo MPG, tendo, posteriormente, sido relocados num armazém da CVP, para serem afetos em função das necessidades dos beneficiários.

Considerando que os municípios não entregaram ao Fundo, como era suposto, os bens que lhes haviam sido doados, fica por determinar se os custos do Fundo com a aquisição de bens em falta necessários ao apetrechamento poderiam ter sido evitados com o recurso a esses bens móveis.

Nota-se que os municípios referiram que parte dos bens doados recebidos não se encontravam em bom estado ou não correspondiam a bens necessários ao suprimento das necessidades (por exemplo, roupa). Trata-se de um problema recorrente em termos de ajuda humanitária, difícil de resolver atento o fundamento de generosidade que lhe está subjacente, mas que provoca problemas na eficiência da ajuda, a qual, num contexto de urgência e falta de recursos, se vê a braços com tarefas e custos adicionais para gerir donativos desnecessários ou desadequados².

A valoração dos donativos em espécie de bens móveis e de prestação de serviços tem ocorrido aquando da efetiva utilização. A valoração dos bens foi efetuada pela CLA, utilizando como referencial os preços base de mercado. No caso da prestação de serviços, como o caso da PWC (já referida) e da Mota Engil, os valores foram indicados pelas próprias entidades.

Relativamente aos apoios agrícolas, o relatório de execução do fundo gerido pela parceria UMP/FCG³ evidencia que esta parceria assegurou também apoios na área da agricultura de subsistência, que lhe foram endereçados pela Unidade de Missão para a Valorização do Pinhal Interior (UMVI) e pela Santa Casa da Misericórdia de Castanheira de Pera, com uma lista validada pela Câmara Municipal. A UMVI solicitou que a parceria UMP/FCG assegurasse o apoio aos agricultores de Góis, Pampilhosa da Serra, Penela e Sertã, que oportunamente tinham formalizado declarações de perdas de bens e equipamentos de suporte à sua economia de subsistência, com valores entre €1.053,30 e €5.000,00, à semelhança do que o Fundo *REVITA* estava a fazer para os agricultores de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande. Esta parceria apoiou também 13 agricultores de Castanheira de Pera identificados e propostos pela Santa Casa da Misericórdia de Castanheira de Pera.

¹ Como é o caso da Molaflex, Samsung, Bosch e Associação Empresarial de Paços de Ferreira.

² Cfr. *A catástrofe da generosidade a mais*, Jornal de Notícias, 28 de maio de 2018.

³ Cfr. <http://fundorevita.pt/documents/15335028/15383038/Relat%C3%B3rio+de+Execu%C3%A7%C3%A3o+-+Uni%C3%A3o+das+Miseric%C3%B3rdias+Portuguesas+-+Funda%C3%A7%C3%A3o+Calouste+Gulbenkian/86f1c5cd-41b2-4610-bf08-59e61e020f26>

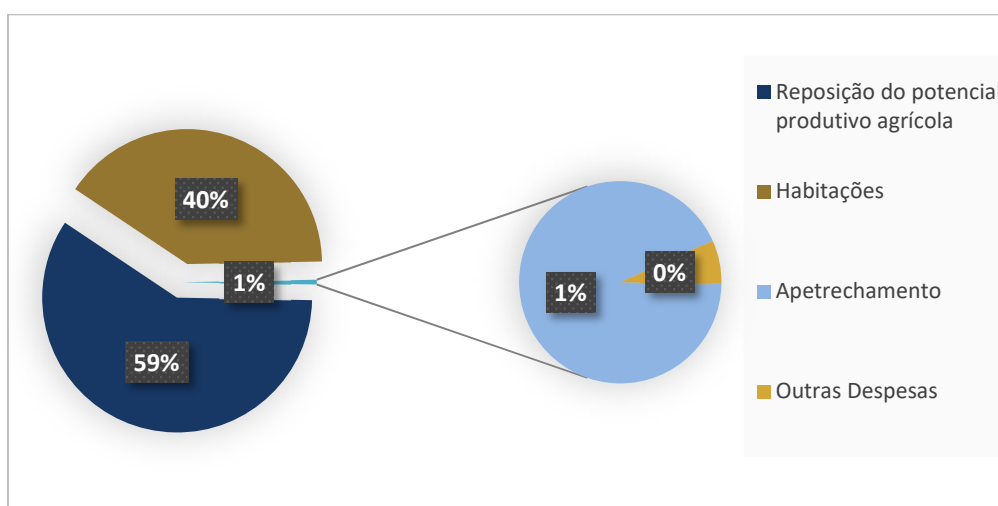
Este procedimento indicia que, também nesta área, foram desenvolvidos alguns esforços de articulação da ajuda para evitar redundância e vazios de apoio¹. No entanto, a não sobreposição de apoios não se pode ter por assegurada, já que vários outros doadores apoiaram agricultores, por exemplo, na aquisição de equipamentos, no restabelecimento da apicultura e na compensação de outros danos sofridos. Refira-se que as autarquias locais mencionaram não ter tido qualquer conhecimento sobre os apoios concedidos pelo Fundo *REVITA* aos agricultores. A falta de partilha de informação entre doadores e entidades envolvidas na assistência, associada à falta de publicitação da lista de benefícios concedidos, não facilitou, neste caso, uma ajuda eficiente.

Os apoios agrícolas foram baseados nos prejuízos declarados e num valor de referência.

4.13 Eficácia da ajuda: não é claro que os apoios tenham sido adequados às necessidades, objetivos e prioridades; na área dos apoios à habitação constatam-se graus de execução de cerca de 74% na execução financeira, 80% na conclusão das casas programadas e 59% no apetrechamento de habitações. Os apoios à agricultura estão integralmente realizados, embora sem qualquer controlo sobre a sua utilização e ajustamento aos objetivos.

Os apoios atribuídos no âmbito do Fundo *REVITA* até 31 de março de 2019 repartiram-se do seguinte modo, de acordo com a tipologia de apoios:

Gráfico 1 – Aplicação das dotações do Fundo, a 31 de março de 2019, por tipologia de apoio



¹ Sendo certo que, em termos de apoios públicos, os próprios critérios o asseguravam.

Num primeiro momento, os fundos foram canalizados para o setor agrícola, no qual foram aplicados 3 442 967,76 €, de um montante de donativos que atingiu 4 788 886,58 €. Em novembro de 2017, do montante recebido, uma elevada percentagem já tinha sido destinada à reposição do potencial produtivo agrícola.

Mesmo após o reforço do Fundo com o financiamento de carácter excecional do Estado, no montante de 2,5 M €, para se poder fazer face aos compromissos assumidos no âmbito da reconstrução e reabilitação de habitações para os quais não existia disponibilidade financeira suficiente, o montante utilizado nos apoios à agricultura continua a corresponder à maior parte dos fundos despendidos.

O propósito enunciado no n.º 2, alínea a), da RCM n.º 101-A/2017 de que os donativos integrados no Fundo *REVITA* teriam como destino específico o financiamento à reabilitação, reconstrução e apetrechamento das habitações afetadas pelos incêndios não se mostra integralmente respeitado.

Por outro lado, não houve completa clareza quanto às situações e habitações a apoiar.

No pressuposto de que o objetivo era assegurar apenas a reconstrução, reabilitação e reapetrechamento de habitações *permanentes* afetadas pelos incêndios, não pode, neste momento, concluir-se que os apoios tenham sido integralmente adequados à satisfação das necessidades, objetivos e prioridades, atento o contexto em que se discute se parte das habitações apoiadas eram ou não, afinal, casas de 1.ª habitação. Embora só as futuras decisões judiciais permitam dar uma resposta inequívoca a esta questão, o Ministério Público identificou vários casos em que isso não terá acontecido. Trata-se de 9 casos num universo de 100, representando um montante de cerca de 596 m€ de apoio comprometido, dos quais 232 m€ se encontram pagos.

No entanto, como referimos, os diplomas nunca foram claros no sentido de que apenas se pretendia apoiar a reconstrução, reabilitação e reapetrechamento de habitações *permanentes*. Nesse cenário, seria evidente o não ajustamento às necessidades, uma vez que os próprios documentos do Conselho de Gestão relativos à execução do Fundo afirmam que este só terá apoiado primeiras habitações. Não foi disponibilizada informação sistematizada acerca das segundas habitações e outras situações que ainda se encontrarão por apoiar, mas é evidente que o Fundo *REVITA* apenas apoiou cerca de 20% das necessidades de reconstrução/reabilitação do parque habitacional, estando também por apoiar cerca de metade das habitações afetadas.

Foi, entretanto, publicada legislação que prevê outro tipo de apoios a conceder à reconstrução/reabilitação de habitações não permanentes, através dos municípios¹. Tendo eventualmente sido financiadas pelo Fundo *REVITA* ou por doadores com ele articulados casas de habitação não permanente, a aplicação de um regime diferente de apoio poderá suscitar questões de equidade, socialmente inaceitáveis, e a carecer de resolução.

¹ Artigo 154.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, e Portarias n.ºs 173-A/2018, de 15 de junho, e 243/2018, de 3 de setembro.

Apoios concedidos à reabilitação e reconstrução de habitação

No âmbito da articulação entre as diferentes entidades que atuaram no terreno, foram objeto de intervenção 259 habitações¹ nos 7 concelhos afetados pelos incêndios de junho de 2017, com um custo total de reposição de 9.878.349,52 €². Nos 3 concelhos abrangidos pelo Fundo *REVITA*, foram intervencionadas 249 habitações, com um custo total de 9.380.331,12 €³, sendo que o CG deliberou apoiar financeiramente, através do Fundo, 100 habitações (que se reduziram a 99, em virtude da desistência de um dos requerentes).

Conforme informação constante do 7.º relatório trimestral de execução do Fundo (abril de 2019), das 259 casas “de primeira habitação”, em 31 de março de 2019, 219 encontravam-se concluídas. De acordo com os dados reportados a 7 de junho de 2019, este número terá passado para 233 habitações concluídas.

Nos 3 municípios objeto de intervenção do Fundo *REVITA*, as 99 habitações a seu cargo apresentaram um custo total de 3.486.379,25 €, tendo 3.328.409,55 € sido aprovados para financiamento pelo Fundo, e o valor restante (157.969,70 €) sido financiado por outras entidades (10.000,04 €) e por companhias de seguros (147.969,66 €), no âmbito de obrigações contratuais respeitantes a seguros de habitação.

No quadro seguinte apresenta-se o ponto de situação, reportado a 31 de março de 2019, por concelho, das intervenções nas habitações apoiadas pelo Fundo *REVITA*, correspondendo a uma taxa de execução financeira global de 71%.

¹ Cfr. informação disponibilizada pela CCDRC, em 21 de fevereiro de 2019.

² Valor apurado pela CCDRC.

³ Estando as restantes 10 habitações localizadas nos outros concelhos atingidos pelos incêndios.

Quadro 9 – Ponto Situação *REVITA* a 31 de março de 2019

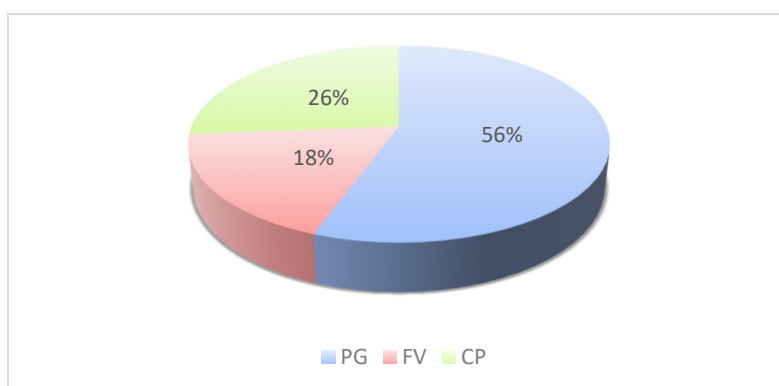
(em euros)

Município	Estado da obra	N.º Habitações	Custo total	Total executado	Valor aprovado	Valor pago
Castanheira de Pera	Em Execução	8	823 523,90	545 830,92	704 207,79	448 405,01
	Concluída	17	490 810,23	481 985,23	486 785,23	481 985,23
	Suspensa	1	173 015,13	7 950,00	173 015,13	7 950,00
	Subtotal	26	1 487 349,26	1 035 766,15	1 364 008,15	938 340,24
Figueiró dos Vinhos	Em Execução	1	25 000,00	21 318,27	25 000,00	21 318,27
	Concluída	17	73 964,93	73 964,93	73 964,93	73 964,93
	Suspensa	-				
	Subtotal	18	98 964,93	95 283,20	98 964,93	95 283,20
Pedrógão Grande	Em Execução	10	686 579,46	413 869,63	684 179,36	411 469,53
	Concluída	41	850 819,12	850 819,12	818 590,63	818 590,63
	Suspensa	4	362 666,48	86 317,99	362 666,48	86 317,99
	Subtotal	55	1 900 065,06	1 351 006,74	1 865 436,47	1 316 378,15
Total		99	3 486 379,25	2 482 056,09	3 328 409,55	2 350 001,59

Fonte: CCDRC (extrato da informação remetida ao CG do Fundo *REVITA* para a elaboração do 7.º Relatório de Execução Trimestral, reportado a 31-03-2019).

Dados entretanto remetidos, referentes a 7 de junho de 2019, reportaram valores pagos correspondentes a uma taxa de execução financeira de 74%.

Da totalidade de habitações apoiadas pelo Fundo *REVITA*, 56% situa-se no MPG, 26%, no MCP e 18% no MFV, como se evidencia no gráfico seguinte, o que é consistente com o grau em que cada concelho foi afetado pelos incêndios.

Gráfico 2 – Distribuição das habitações por município


A 31 de março de 2019, 75 habitações estavam já concluídas, 19 encontravam-se em fase de execução e 5 tinham os seus processos suspensos pelo Conselho de Gestão, após análise da Comissão Técnica, na sequência de denúncias apresentadas. Este é obviamente um processo dinâmico, em constante evolução, tendo sido prestada nova informação reportada a 7 de junho de 2019, de acordo com a qual 79 habitações estavam concluídas, 5 estavam em execução e 15 estavam suspensas.

Conforme já referido, em maio de 2019, o Conselho de Gestão deliberou a suspensão de pagamentos em todos os processos de reconstrução de habitações localizadas no concelho de Pedrógão Grande não concluídos, até que os casos fiquem esclarecidos na justiça. Estas suspensões, agora preconizadas mesmo para casos não duvidosos, traduzem-se em inação e prejudicam a eficácia dos apoios e a situação económica dos fornecedores. Prejudicam também as pessoas que ainda aguardam a conclusão das suas habitações, sobretudo nos casos em que não foram suscitadas dúvidas sobre a regularidade do apoio. Considerando o tempo que os processos judiciais podem implicar e os prejuízos envolvidos, seria desejável que o Conselho de Gestão procedesse à reanálise aprofundada dos casos e exercesse a sua responsabilidade decisória.

No âmbito do contraditório, o Conselho de Gestão e a Comissão Técnica referiram que a suspensão dos apoios ocorreu por uma questão de prudência devido à existência de processos em fase de inquérito, tendo a CT salientado que *“a revisão das suspensões e a reposição dos apoios está dependente do rumo dos procedimentos judiciais, sendo necessário conhecer o despacho de acusação para aferir da possibilidade de retomar os procedimentos”*. Tendo sido referido o carácter provisório e temporário da situação, alerta-se para que o encerramento do inquérito não esgota os mecanismos judiciais em curso, pelo que a observação se mantém.

Em 31 de março de 2019, a taxa de execução física mais elevada registava-se no MFV, estando concluídas 17 das 18 habitações objeto de intervenção concluídas, tendo 14 delas valor inferior a 5.000 €. Nos restantes municípios, que registavam uma taxa de execução a rondar os 70%, foram efetuadas reuniões pelo Coordenador da CT, com representantes dos municípios, donos de obra e empreiteiros, no sentido de obter um comprometimento para conclusão das obras.

Quadro 10 – Taxa de execução de obra e de pagamentos

Município	Taxa de execução obra	Taxa de execução pagamentos
Castanheira de Pera	69,6%	68,8%
Figueiró dos Vinhos	96,3%	96,3%
Pedrógão Grande	71,1%	70,6%

Fonte: Elaborado no âmbito da auditoria

O município de PG¹ e alguns respondentes ao questionário efetuado referiram disparidades entre as habitações apoiadas pelo Fundo REVITA e as financiadas por outras entidades, no que respeita à

¹ Cfr. informação prestada pelo município em 7 de maio de 2019.

qualidade das construções, as quais se traduziram na perceção de falta de equidade nos apoios. Para o futuro e em termos de coordenação, poderiam ser definidos princípios harmonizadores quanto aos níveis de qualidade a fornecer e aos limites de custos a observar pelos vários doadores.

Apoios concedidos ao reapetrechamento das habitações

Na *Estratégia de Reapetrechamento das Habitações* foi definido que competia ao Fundo *REVITA* reapetrechar, para além das habitações por si financiadas, as habitações financiadas pela “*Cruz Vermelha, SIC Esperança, Santa Casa da Misericórdia de Pedrógão Grande e de outras entidades*”¹.

À data de 31 de março de 2019, estavam apetrechadas pela CLA 42 habitações, tendo para esse efeito concorrido bens doados e bens que o Fundo teve de adquirir a título complementar, pelo facto de as doações em bens não terem sido suficientes para fazer face às necessidades. Contudo, os bens doados representam cerca de 72% do valor total do apetrechamento.

No quadro seguinte evidencia-se por município o número de habitações e o valor do apetrechamento.

Quadro 11 – Apetrechamento de habitações apoiado pelo Fundo *REVITA*

(em euros)

Município	Habitações Concluídas	Valor dos Bens	
		Doados	Adquiridos
Castanheira de Pera	6	10 292,61	12 815,31
Figueiró dos Vinhos	5	12 321,82	5 243,61
Pedrógão Grande	31	100 835,88	29 372,28
Subtotal		123 450,31	47 431,20
Total	42	170 881,51	

Fonte: CLA/CVP

Apoios concedidos ao restabelecimento do potencial agrícola

O Conselho de Gestão deliberou, em 12 de setembro de 2017 ², aplicar uma parte substancial dos donativos na recuperação da atividade dos produtores agrícolas e da agricultura de subsistência, cobrindo por esta via os prejuízos sofridos pelos agricultores superiores a 1.053 € e inferiores a

¹ Cfr. ata da CT, referente à reunião de 1 de fevereiro de 2018.

² Ata n.º 3/2017.

5.000 €, nos concelhos de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrógão Grande, não abrangidos por outras medidas de política pública em vigor ou de carácter extraordinário^{1 2}.

No âmbito do restabelecimento do potencial produtivo agrícola, até 31 de março de 2019, foram apoiados 1.131 beneficiários, conforme quadro seguinte:

Quadro 12 – Apoios ao restabelecimento do potencial agrícola

(em euros)

Município	N.º pedidos de apoio	Valor
Castanheira de Pera	197	521 155,70
Figueiró dos Vinhos	282	716 458,10
Pedrógão Grande	652	2 205 353,96
Total	1 131	3 442 967,76

Fonte: DRAPC

Estes apoios foram pagos maioritariamente em 2017 (3.434.013,26 €), tendo o processo ficado concluído em 2018 com o pagamento a 2 agricultores e a regularização contabilística de um apoio.

Tal como aconteceu com os apoios destinados à habitação e ao apetrechamento, também grande parte dos apoios à reposição do potencial produtivo agrícola se destinaram ao MPG, que absorveu cerca de 58% do total.

4.14 Há montantes de donativos ainda por aplicar.

De acordo com os dados constantes do 7.º relatório trimestral de execução do Fundo REVITA (abril de 2019), em 31 de março de 2019 o Fundo dispunha de 1.446.045,79 € registado em caixa e depósitos bancários, respeitante a donativos em dinheiro recebidos até 31 de março de 2019 e que se encontravam por aplicar, acrescido de 300.000,00 € de créditos a receber da Fundação Bancária *La Caixa* (total:1.746.045,79 €).

Considerando que a execução dos apoios à agricultura está encerrada e que a diferença entre o montante comprometido para a reconstrução/reabilitação das 99 casas e o montante já pago, a essa data, ronda os 931 m€, conclui-se que ao Fundo *REVITA* restam cerca de 815 m€ e um montante indeterminado de bens em espécie, faltando completar o apetrechamento de 32 casas. Tendo o

¹ Cfr. alínea e) do n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, de 7 de julho, e do n.º 3 do artigo 16.º do Regulamento de Gestão do Fundo.

² Os apoios superiores a 5.000 € enquadravam-se no âmbito da «reposição do potencial produtivo», apoio 6.2.2 da medida 6 do PDR 2020, acionado na sequência do reconhecimento como catástrofe natural do conjunto de incêndios deflagrados no mês de junho de 2017 na região centro do país. Os apoios até 1.053 € foram financiados pelo MTSSS, conforme já referido.

apetrechamento de 42 casas custado 170,9 m€, dos quais 47,4 m€ em numerário, conclui-se que o Fundo dispõe ainda de recursos por aplicar num montante significativo, que não estão destinados.

Por outro lado, encontram-se bens móveis doados à guarda dos municípios e um saldo não utilizado na conta bancária solidária do município de Pedrógão Grande de cerca de 359 m€.

Sobre esta matéria, o Conselho de Gestão, na sua resposta, considera que os montantes por aplicar só poderão ocorrer após a conclusão dos respetivos processos, quando dessa conclusão poderá resultar um valor ainda superior, se se vier a considerar que foram atribuídos apoios indevidamente. Trata-se de donativos solidários que passados dois anos estão ainda por atribuir.

Caso não seja promovida a sua utilização, o destino do saldo do Fundo *REVITA* será determinado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da solidariedade e segurança social e do planeamento e infraestruturas, por ocasião da extinção do Fundo, nos termos do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017.

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 Plenário 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;
 - ii) Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República;
 - iii) Governo;
 - iv) Conselho de Gestão do Fundo *REVITA*;
 - v) Comissão Técnica do Fundo *REVITA*;
 - vi) Câmaras Municipais de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrogão Grande;
 - vii) Coordenadora Logística de Apetrechamento;
 - viii) Direção Regional de Agricultura e Pescas do Centro;
 - ix) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
 - x) Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
 - xi) Instituto Nacional de Estatística;
 - xii) Inspeção-Geral de Finanças;
 - xiii) Procuradoria-Geral Distrital de Coimbra.
- d) 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 LOPTC, n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março;
- e) 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;
- f) Publicar o Relatório na página da *Internet* do Tribunal de Contas, após as notificações e comunicações necessárias.



Lisboa, em 18 de julho de 2019.

A JUÍZA CONSELHEIRA RELATORA,

(Helena Maria Mateus Vasconcelos Abreu Lopes)

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

(Ana Margarida Leal Furtado)

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

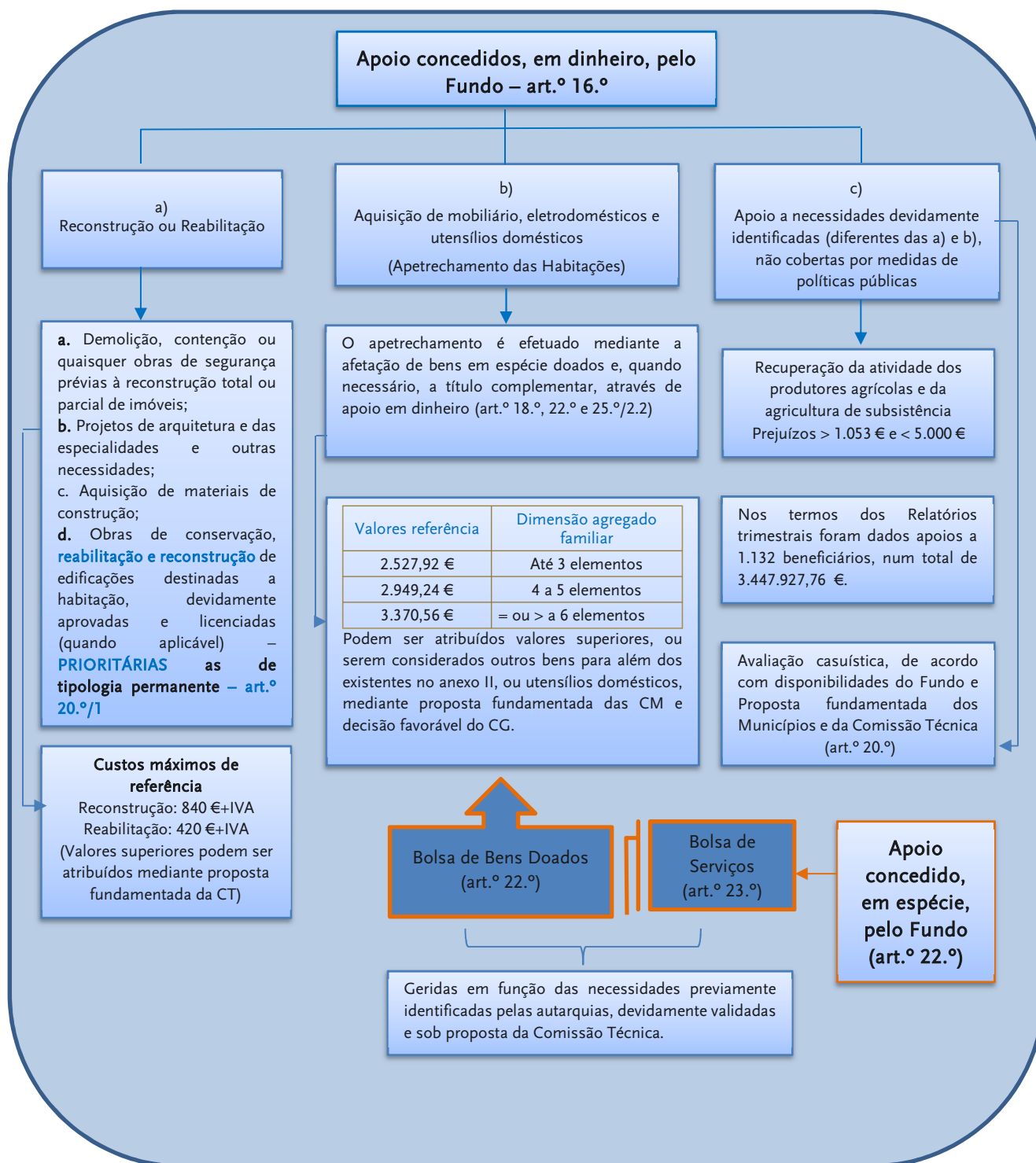
(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,
A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA

(Nélia Maria Magalhães de Moura)

Anexo I

Tipologia de apoios concedidos pelo Fundo REVITA



Anexo II
Documentação a anexar aos pedidos de apoio relativos à habitação

Quadro 13 – Documentação a anexar aos pedidos de apoio relativos à habitação

Tipo de apoio	Tipo de obra	Documentos a entregar
Reconstrução ou Reabilitação das habitações	Obras de reabilitação, que não carecem de licença ou de comunicação prévia, com custo da obra estimado até 5.000 €, acrescido de IVA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Documentos comprovativos da titularidade da habitação a intervir; ✓ Estimativa orçamental do custo das obras tendo por base um orçamento;
	Obras de reabilitação, que não carecem de licença ou de comunicação prévia, com custo da obra estimado a partir de 5.000 €, acrescido de IVA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Documentos comprovativos da titularidade da habitação a intervir; ✓ Estimativa orçamental do custo das obras tendo por base três orçamentos, devendo ser considerado o de valor mais baixo; ✓ Prazo de execução das obras.
	Obras de reconstrução, que carecem de licença ou de comunicação prévia, independentemente do custo da obra estimado	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Documentos comprovativos da titularidade da habitação a intervir; ✓ Memória descritiva e justificativa e elementos gráficos do projeto de arquitetura e das especialidades e outros estudos necessários à execução da obra; ✓ Estimativa orçamental do custo das obras tendo por base três orçamentos, devendo ser considerado o de valor mais baixo; ✓ Prazo de execução das obras; ✓ Alvará de licença de construção ou outro documento equivalente que permita dar início à execução da obra, emitido pela autarquia.
Apetreçamento das habitações		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificar o mobiliário e eletrodomésticos necessários, tendo por referência a lista anexa ao presente regulamento, bem como os utensílios domésticos com a apresentação sempre que possível da planta da habitação.

Anexo III

Questionário sobre o ambiente de controlo ético

No âmbito da auditoria foi efetuado um questionário *on line*, anónimo, com o objetivo de identificar a perceção dos colaboradores das diversas entidades que estiveram, de algum modo, envolvidas na implementação dos apoios do Fundo *REVITA* sobre o conhecimento e aplicação dos valores e princípios éticos aplicáveis.

O questionário foi enviado a 95 pessoas, líderes e colaboradores a diversos níveis, do ISS, CG do Fundo, CT, municípios de CP, FV e PG, CCDRC, SEVI, DRAP e CVP. Foram rececionadas 70 respostas, representando 74% dos inquiridos.

Das respostas oferecidas ressalta o seguinte:

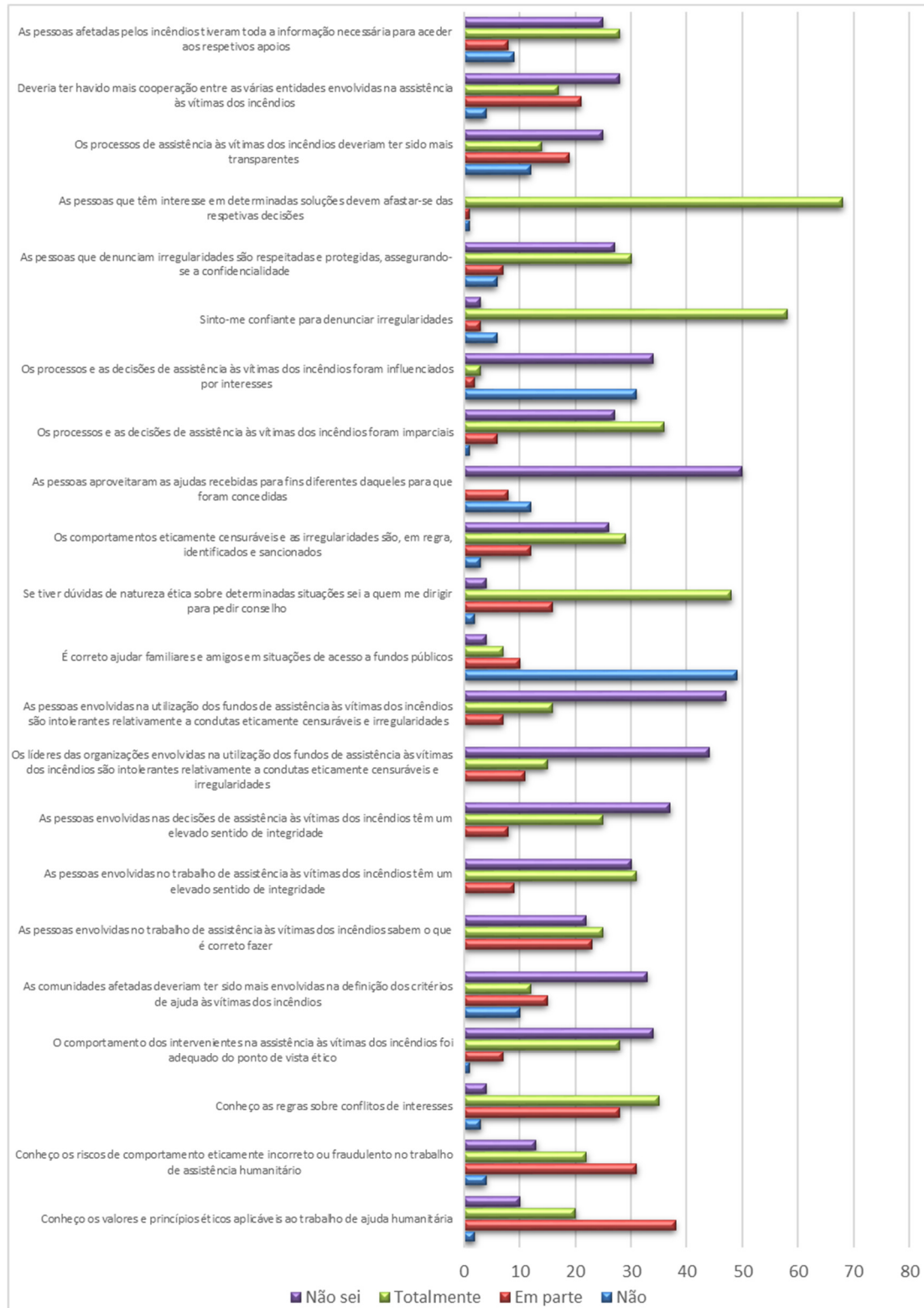
- ◆ A maioria das pessoas afirma conhecer os valores e princípios éticos aplicáveis bem como os riscos de comportamento eticamente incorreto ou fraudulento no trabalho de assistência humanitária, embora eventualmente apenas em parte, e reconhece com facilidade a quem pedir conselho, em caso de dúvida;
- ◆ O mesmo sucede quanto às regras sobre conflitos de interesses;
- ◆ Embora a situação seja equivalente quando inquiridas sobre se as pessoas envolvidas no trabalho de assistência às vítimas dos incêndios sabem o que é correto fazer, há neste caso um número maior que afirma não saber;
- ◆ O n.º de inquiridos que não consegue definir a sua perceção cresce quando se lhes pergunta se as pessoas envolvidas e decisores são íntegros, se são intolerantes relativamente a condutas eticamente censuráveis e irregularidades, se os processos e as decisões de assistência às vítimas dos incêndios foram influenciados por interesses ou se as pessoas aproveitaram as ajudas recebidas para fins diferentes daqueles para que foram concedidas. Isto significa que não têm uma perceção necessariamente negativa sobre os comportamentos éticos, mas também não têm um grau de confiança elevado, embora a maioria acabe por acreditar que as decisões foram imparciais;
- ◆ Há um número relevante de respondentes que admite ou acha que as comunidades afetadas deveriam ter sido mais envolvidas na definição dos critérios de ajuda às vítimas dos incêndios, que os processos de ajuda deviam ter sido mais transparentes, que os beneficiários deveriam ter tido mais informação e que deveria ter havido mais cooperação entre as entidades envolvidas, embora um número significativo não tenha opinião;
- ◆ Constata-se um grau razoável de confiança nas condições para denúncia de irregularidades e no respetivo sancionamento.

O quadro seguinte sumariza as respostas.

Quadro 14 – Questionário sobre valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária

Questões formuladas	Não	Em parte	Totalmente	Não sei
• Conheço os valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária	2	38	20	10
• Conheço os riscos de comportamento eticamente incorreto ou fraudulento no trabalho de assistência humanitário	4	31	22	13
• Conheço as regras sobre conflitos de interesses	3	28	35	4
• O comportamento dos intervenientes na assistência às vítimas dos incêndios foi adequado do ponto de vista ético	1	7	28	34
• As comunidades afetadas deveriam ter sido mais envolvidas na definição dos critérios de ajuda às vítimas dos incêndios	10	15	12	33
• As pessoas envolvidas no trabalho de assistência às vítimas dos incêndios sabem o que é correto fazer	0	23	25	22
• As pessoas envolvidas no trabalho de assistência às vítimas dos incêndios têm um elevado sentido de integridade	0	9	31	30
• As pessoas envolvidas nas decisões de assistência às vítimas dos incêndios têm um elevado sentido de integridade	0	8	25	37
• Os líderes das organizações envolvidas na utilização dos fundos de assistência às vítimas dos incêndios são intolerantes relativamente a condutas eticamente censuráveis e irregularidades	0	11	15	44
• As pessoas envolvidas na utilização dos fundos de assistência às vítimas dos incêndios são intolerantes relativamente a condutas eticamente censuráveis e irregularidades	0	7	16	47
• É correto ajudar familiares e amigos em situações de acesso a fundos públicos	49	10	7	4
• Se tiver dúvidas de natureza ética sobre determinadas situações sei a quem me dirigir para pedir conselho	2	16	48	4
• Os comportamentos eticamente censuráveis e as irregularidades são, em regra, identificados e sancionados	3	12	29	26
• As pessoas aproveitaram as ajudas recebidas para fins diferentes daqueles para que foram concedidas	12	8	0	50
• Os processos e as decisões de assistência às vítimas dos incêndios foram imparciais	1	6	36	27
• Os processos e as decisões de assistência às vítimas dos incêndios foram influenciados por interesses	31	2	3	34
• Sinto-me confiante para denunciar irregularidades	6	3	58	3
• As pessoas que denunciam irregularidades são respeitadas e protegidas, assegurando-se a confidencialidade	6	7	30	27
• As pessoas que têm interesse em determinadas soluções devem afastar-se das respetivas decisões	1	1	68	0
• Os processos de assistência às vítimas dos incêndios deveriam ter sido mais transparentes	12	19	14	25
• Deveria ter havido mais cooperação entre as várias entidades envolvidas na assistência às vítimas dos incêndios	4	21	17	28
• As pessoas afetadas pelos incêndios tiveram toda a informação necessária para aceder aos respetivos apoios	9	8	28	25

Gráfico 3 – Respostas ao questionário sobre valores e princípios éticos aplicáveis ao trabalho de ajuda humanitária



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

- ◇ Atenta a situação de calamidade, a urgência e o desespero das pessoas, tudo foi feito o melhor que era possível;
- ◇ Tudo foi feito muito à pressa e sobre muita pressão, para realizar obra. Mais do que falta de transparência, verificou-se falta de tempo e de rigor;
- ◇ O Governo deveria ter assumido a reconstrução de todas as habitações;
- ◇ O *REVITA* foi criado, na sua essência, para ajudar a reconstruir as habitações e não devia ter sido usado para pagar danos da agricultura. Apesar de o Estado ter reposto parte do dinheiro, não o fez na totalidade;
- ◇ Deveria ter-se impedido que entidades de cariz público doassem verbas em dinheiro a entidades que não o *REVITA*;
- ◇ Houve falta de equidade nos apoios;
- ◇ Houve disparidade e falta de equidade na qualidade das construções e apetrechamento oferecidos pelas várias entidades;
- ◇ Deveria ter havido uma só entidade a gerir todos os donativos;
- ◇ Dever-se-ia ter impedido a maior parte das entidades de atuarem na reconstrução de imóveis à revelia do *REVITA* e sem terem um regulamento próprio e disponível;
- ◇ Deveria ter havido maior interligação entre a administração central, autarquias locais e movimentos de cidadãos na definição dos critérios, prazos e tipologias de ajudas a implementar;
- ◇ A comunidade deveria ter sido ouvida na definição da matriz de apoios e deveria ter havido uma consulta pública sobre os critérios da sua atribuição;
- ◇ A estrutura de gestão do Fundo deveria ter envolvido a comunidade de forma ativa;
- ◇ Em sentido contrário, a situação de calamidade não permitia o envolvimento da comunidade, devido ao caráter de urgência, à pressão política e à falta de condições de racionalidade e lucidez;
- ◇ A população desconhecia a complexidade dos processos e o apoio das autarquias foi precário;
- ◇ Não houve clara divisão de responsabilidades;
- ◇ Verificou-se desunião entre as principais instituições, falta de diálogo, incapacidade, inércia e descoordenação;
- ◇ As Juntas de Freguesia deveriam ter sido mais envolvidas e mais responsabilizadas;
- ◇ Não houve controlo sobre a aplicação dos apoios à agricultura.

Anexo IV
Respostas no exercício do contraditório



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

TRIBUNAL DE CONTAS

E 10769/2019
2019/7/8



URGENTE

00940 19-07-08

Exmº. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de
Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		ENT.:6218/MTSSS/2019 PROC. Nº: 1406/2019/2158	

ASSUNTO: AUDITORIA À UTILIZAÇÃO DO FUNDO REVITA

Excelência,

Em cumprimento no solicitado no vosso ofício 20064 de 27 de junho de 2019, remetido ao Gabinete de Sua Excelência o Senhor Primeiro-Ministro, e nos termos do disposto no art. 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, vem o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, quanto ao Relato apresentado, expor o seguinte:

Regista-se de forma positiva que o Tribunal de Contas concluiu, no âmbito da ação realizada, que o Fundo Revita (adiante designado por Revita), observou princípios e recomendações aplicáveis à ajuda humanitária, designadamente quanto a providenciar assistência com base na definição de necessidades de apoio, realizada de forma célere, multidisciplinar quanto ao envolvimento nessa assistência de várias organizações (de origem local e do terceiro sector), com procedimentos que favoreciam a objetividade e quanto à coordenação da ajuda de modo a evitar duplicação de apoios.

Concluiu, também, que o modelo de gestão integra a definição de uma estrutura organizativa, com divisão de responsabilidades e competências, e que houve articulação e partilha de informação entre as principais entidades na área de apoio à recuperação de habitações.

Conclui ainda que o apetrechamento das habitações decorreu de acordo com a estratégia definida, com recurso a uma base de dados de bens doados, num procedimento que se afigura correto.

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Praça de Londres, n.º 2 - 16º 1049-056 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 842 41 00 EMAIL gabinete.ministro@mtsss.gov.pt www.portugal.gov.pt





Mais concluiu terem sido definidas regras e procedimentos para a concessão de apoios, pela identificação de doadores e donativos, e pela observância de “(...) *um grau elevado de concretização dos apoios em tempo razoável, os apoios foram, em geral, distribuídos para os fins destinados e na proporção das necessidades; e foi, em regra, salvaguardada a sua eficiência através de não sobreposição de apoios (...)*”.

Estas observações vêm corroborar as duas análises já efetuadas pela Inspeção-Geral de Finanças, tal como previsto no art.º. 13.º e no n.º 2 do art.º. 14.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017, de 7 de julho. Em ambos os controles efetuados por aquela entidade, são concluídas as boas práticas de utilização dos fundos recolhidos e geridos pelo Revita, bem como a conformidade dos mesmos e o seu grau de execução, espelhados nos diversos relatórios trimestrais de conhecimento público, através da regular publicitação dos mesmos no website do Revita.

Ao contrastar a realidade analisada com um modelo teórico ideal, com um grau de exigência comparável a sistemas institucionais consolidados com largos anos de maturidade, o Relato não valoriza devidamente as circunstâncias de emergência que determinaram a urgente montagem - a partir do zero - de um aparelho de resposta à crise social gerada pelos incêndios. Crise essa que mereceu uma resposta célere do Estado, num claro esforço de concertação entre entidades públicas e a sociedade civil.

Assim, a opção legislativa para acorrer ao momento de excecionalidade determinou a inclusão das autarquias locais em todas as fases do processo, opção compreensível atenta a relevância do envolvimento da comunidade local, e como tal, afetada pelos incêndios. Também as IPSS, Bombeiros Voluntários e ONG's propuseram um representante para o Conselho de Gestão do Fundo Revita. Não se compreende, por conseguinte, a observação relativa a um alegado défice de envolvimento da comunidade local. Reforça-se, igualmente, a presença de uma reputada consultora externa (entidade privada) que, desde a primeira hora, forneceu a título de donativo todo o apoio logístico nas áreas administrativas e contabilísticas do Revita, facto que corrobora o grande envolvimento de toda a sociedade civil neste mecanismo, bem como o os graus de controle interno.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DO TRABALHO,
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Tal como está patente nos relatórios públicos de execução do Revita, e corroborados pelas ações da Inspeção-Geral de Finanças, a aplicação dos fundos disponíveis respeitou na íntegra os pressupostos da legislação aplicável, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 81-A/2017, acudindo a uma população claramente necessitada. A finalidade de apoio social do Revita não pode, com o devido respeito, ser colocada em causa, até mesmo porque o próprio relato reconhece *“um grau elevado de concretização dos apoios em tempo razoável, os apoios foram, em geral, distribuídos para os fins destinados e na proporção das necessidades”*.

As considerações acima expostas não esgotam todas os factos que o legislador poderia facultar para rebater as conclusões do relato, muitas delas, com o devido respeito, inexplicavelmente contraditórias entre si.

Cumprir informar que este gabinete, nos demais pontos presentes no Relato, associa-se aos esclarecimentos enviados ao douto Tribunal pelo Conselho de Gestão do Fundo Revita.

Para concluir, não pode o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deixar de referir que o Fundo Revita trata-se, e tratou-se, de um mecanismo de emergência, criado para acorrer a uma situação com uma singularidade única. Esse contexto basilar não deve ser colocado à margem da análise do douto Tribunal com o risco de qualquer análise sobre o mesmo ser colhida por pressupostos que não existiram nem existem. Mesmo assim, e com toda a excepcionalidade já mencionada, o legislador primou por deixar bem patentes mecanismos de controle internos, bem como diversos níveis de análise e decisão.

Com os melhores cumprimentos, *estimo,*

O CHEFE DO GABINETE

(Tiago Preguiça)

... /JL

Handwritten signature



TRIBUNAL DE CONTAS

E 10771/2019
2019/7/8



Ex.mo Sr.

Diretor Geral do Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Proc n.º 09/2019 - Audit DA III - 2.ª Secção	27.06.2019	REVITA_CG_13/2019	

Assunto: **Auditoria à utilização do Fundo Revita**

Nos termos do disposto no art. 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, pelo presente vem o Conselho de Gestão do Fundo Revita, quanto ao Relato apresentado, dizer o seguinte:

1. Na generalidade:

Regista-se de forma positiva que o Tribunal de Contas concluiu, no âmbito da ação realizada, que o Fundo Revita (adiante designado por Fundo), observou princípios e recomendações aplicáveis à ajuda humanitária, designadamente quanto a providenciar assistência com base na definição de necessidades de apoio, realizada de forma célere, multidisciplinar quanto ao envolvimento nessa assistência de várias organizações (de origem local e do terceiro sector), com procedimentos que favoreciam a objetividade e quanto à coordenação da ajuda de modo a evitar duplicação de apoios (cfr. ponto 1.1 articulado com ponto 1.2, al. d) do Relato).

Concluiu também que o modelo de gestão integra a definição de uma estrutura organizativa, com divisão de responsabilidades e competências, e que houve articulação e partilha de informação entre as principais entidades na área de apoio à recuperação de habitações (cfr. ponto 4.6).

Conclui ainda que o apetrechamento das habitações decorreu de acordo com a estratégia definida, com recurso a uma base de dados de bens doados, num procedimento que se afigura sem reparos (cfr. ponto 4.12).



Mais concluiu terem sido definidas regras e procedimentos para a concessão de apoios, pela identificação de doadores e donativos, e pela observância de *“(...) um grau elevado de concretização dos apoios em tempo razoável, os apoios foram, em geral, distribuídos para os fins destinados e na proporção das necessidades; e foi, em regra, salvaguardada a sua eficiência através de não sobreposição de apoios (...)”*.

Não obstante as conclusões apresentadas, e quanto às observações de auditoria, as mesmas enfermam de incongruências, imprecisões e avaliações incorretas, que importa salientar e esclarecer, considerando tratar-se do relatório de uma ação de auditoria circunscrita ao Fundo Revita em concreto, seus sistemas de controlo e utilização, o que nem sempre resulta claro ao longo do Relatório.

De facto, sendo o Tribunal de Contas uma entidade de controlo e fiscalização, a avaliação da atuação do Fundo é, por vezes, analisada ao longo do Relatório em função daquilo que a equipa auditora entende que poderia ter sido estabelecido e não em função da conformidade face ao que está definido para o Fundo.

Ao contrastar a realidade analisada com um modelo teórico ideal, com um grau de exigência comparável a sistemas institucionais consolidados, o Relatório não valoriza devidamente as circunstâncias de emergência que determinaram a urgente montagem - a partir do zero - de um aparelho de resposta à crise social gerada pelos incêndios.

Por outro lado, apesar de reconhecer que o Fundo Revita é uma entidade *“com um reduzido poder de autoridade”* (cfr. 6.º parágrafo ponto 4.2), não dispondo de uma máquina administrativa de suporte específico, afiguram-se desproporcionais as exigências colocadas face às diferentes intervenções que a equipa de auditoria entende que o Fundo poderia ter tido, caso fosse outro o seu enquadramento.

Cumprir também observar que o grau de transparência exigido não valoriza devidamente as circunstâncias de emergência social em que se processaram os apoios. Para além da delicada salvaguarda de dados pessoais, é muito duvidoso que a divulgação pública nominal de apoios, num contexto marcado pela intranquilidade social e uma escalada mediática sensacionalista, não provocasse consideráveis efeitos adversos.

Mas acresce que este Fundo, como o Relatório reconhece, *“não está sujeito, à obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos”*, pelo que se afigura incongruente apontar a alegada falta de transparência resultante da não publicação dos apoios, quando não só esta não é obrigatória, mas que, ainda assim, foi realizada, com as devidas salvaguardas, a par de outras medidas implementadas para garantir essa mesma transparência. Numa prática sem paralelo, o Fundo Revita divulgou publicamente 7 relatórios trimestrais, não sendo esse facto devidamente valorizado no Relatório.



Por outro lado, a opção do legislador determinou a inclusão das autarquias locais em todas as fases do processo, opção compreensível atenta a relevância do envolvimento da comunidade local, e como tal, afetada pelos incêndios. Também as IPSS, Bombeiros Voluntários e ONG's propuseram um representante para o Conselho de Gestão do Fundo Revita. Não se compreende, por conseguinte, a observação relativa a um alegado défice de envolvimento da comunidade local. A desconfiança demonstrada relativamente ao papel das autarquias tem como corolário a afirmação excessivamente generalizada, como se demonstrará mais adiante, do alegado incumprimento do princípio da segregação de funções.

Em matéria de articulação com outras entidades não será correto afirmar que *não foi cumprido o compromisso de definir um plano articulado entre as entidades doadoras e o Fundo Revita*. De facto, em sede de Comissão Técnica, todos os parceiros relevantes foram envolvidos e promovidas as respetivas articulações, concluindo o Relato, no ponto 4.6, que houve articulação e partilha de informação entre as principais entidades na área de apoio à recuperação de habitações.

Por outro lado, não será lícito concluir pela ausência de definição de critérios pouco focados nas necessidades sociais. Para além dos critérios relativos à habitação permanente foram ainda definidos critérios de natureza social relacionados com a situação económica do agregado, a integração neste de crianças, pessoas com deficiência ou doença crónica e idosos, bem como a situação de isolamento e dimensão dos agregados.

Também não se pode concordar com a conclusão relativa ao desenho dos critérios não ser suficientemente participado e transparente. Os critérios aplicados, ao contrário do referido no Relato, foram desenhados com a intervenção das entidades envolvidas nos órgãos que compõem o Fundo Revita e foram, como se demonstrará, objeto de divulgação junto das entidades decisoras e da própria população em sessões de esclarecimento. As observações sobre a superveniente necessidade de afinação de critérios, ou da sua consulta pública, bem como a exigência de priorização de habitações não permanente, são tributárias de uma perspetiva que desvaloriza a complexa dinâmica de um processo de resposta a situações de emergência social.

Em matéria de apoios agrícolas, não tendo sido aferidas, em sede de auditoria, situações de não conformidade sobre a matéria, afiguram-se excessivas as dúvidas apresentadas. O Fundo Revita não tem meios administrativos de aferição da validade das listagens apresentadas pelo organismo competente do Ministério da Agricultura, a quem cabe controlar a efetiva utilização dos apoios.

Sobre a observação de que a gestão dos riscos éticos e os mecanismos de prevenção da fraude e corrupção não foram suficientes, importa contrapor que o próprio relato valoriza o bom entendimento dos



compromissos éticos e dos riscos específicos associados a cada tipo de atividade. A maioria dos intervenientes no Fundo está sujeita a todas as normas aplicáveis à Administração Pública. Neste sentido, a Carta de Ética da Administração Pública, o Código de Procedimento Administrativo e a Lei de Trabalho em Funções Públicas consagram princípios e deveres transversais e aplicáveis a todos eles, como o princípio da prossecução do interesse público, da legalidade, da integridade ou da imparcialidade.

Refere ainda o Relato não ser claro que os apoios tenham sido adequados às necessidades, objetivos e prioridades. Não obstante verifica-se que todas as casas foram cobertas, tendo sido ainda possível satisfazer necessidades ao nível do apetrechamento e da agricultura. Neste sentido, a conclusão não poderá ser outra que não a alocação dos apoios disponíveis como ajustados e adequados às necessidades. E é assim que o próprio Relato refere *“um grau elevado de concretização dos apoios em tempo razoável, os apoios foram, em geral, distribuídos para os fins destinados e na proporção das necessidades”*.

Finalmente conclui o Relato que há montantes ainda por aplicar. Considerando que se trata de processos ainda em curso, os montantes por aplicar só poderão ocorrer após conclusão dos respetivos processos. Preocupante seria a sua atribuição sem aferir os requisitos de acesso, podendo originar atribuições indevidas de apoios, que devem ser naturalmente evitadas.

2. Na especialidade e quanto às conclusões e observações de auditoria:

a) Refere-se na **observação a) e no ponto 4.1**, que o regime jurídico financeiro de enquadramento do Fundo não é suficientemente claro.

A questão da insuficiente clareza do regime jurídico financeiro do Fundo Revita, tal como colocada pela equipa de auditoria, parece cingir-se apenas à questão da necessidade de definir um princípio de mandato claro de controlo financeiro público do próprio Tribunal de Contas, o qual, em seu entender, deverá também abranger os casos em que os fundos solidários provenham exclusivamente de donativos privados. Trata-se, assim, de uma questão que extravasa o próprio Fundo.

b) Na **observação b) e no ponto 4.2)** é apontada a *“falta de um regime comum estruturado para as operações de ajuda nas fases de reabilitação e reconstrução designadamente quando as mesmas sejam financiadas por donativos solidários”*, impondo-se uma coordenação quer dos critérios quer dos procedimentos, a fim de assegurar a equidade.

Ora perante o exposto, e na falta de outro, o Fundo Revita não pode, nem deve ter-se como enquadrado em algo inexistente e, como o próprio Relato observa, não é essa a sua função. Por outro lado, trata-se de uma entidade *“(…) com um reduzido poder de autoridade”* (cfr. 6.º parágrafo ponto 4.2), como refere o Relato,



pelo que não dispõe o mesmo de uma máquina administrativa de suporte específico, face às diferentes intervenções que a equipa de auditoria entende que o Fundo poderia ter tido, caso fosse outro o seu enquadramento.

E não sendo tal facto imputável ao Fundo, mas sendo este a solução encontrada para responder a uma situação de emergência social, e sobre a qual deve ser aferida a respetiva conformidade em sede de auditoria, não deixa o Relato de concluir pela observância de "(...) *um grau elevado de concretização dos apoios em tempo razoável, os apoios foram, em geral, distribuídos para os fins destinados e na proporção das necessidades; e foi, em regra, salvaguardada a sua eficiência através de não sobreposição de apoios*".

c) Quanto à observação c) – ponto 4.3, afirma o Relato a transparência do processo relativo aos donativos em dinheiro, mas não relativamente aos donativos em espécie.

c.1) A transparência relativa aos donativos recebidos encontra-se salvaguardada nos registos dos mesmos, nos termos de adesão subscritos e na elaboração das contas e relatórios de execução, aprovados pelos responsáveis das Tutelas das Finanças e Solidariedade e Segurança Social, sendo ainda de referir a intervenção da Inspeção Geral de Finanças (IGF) no processo de aprovação.

Trata-se de documentos divulgados no Portal do Fundo Revita, para conhecimento e consulta, e que têm subjacente as regras e critérios de atribuição previamente definidos e igualmente divulgados.

De notar que a informação relativa a dados pessoais, como a identificação dos doadores (aos quais seriam agregados os valores da doação), obedeceu ao cumprimento dos princípios relativos à proteção de dados pessoais e reserva da privacidade dos próprios doadores, pelo que a sua publicitação e divulgação, nos termos pretendidos pela equipa de auditoria, poderia não acautelar e salvaguardar os mesmos.

Por outro lado, e podendo tal informação ser aferível no âmbito do controlo exercido, por qualquer entidade com competências nesta matéria, (ex. IGF ou o próprio Tribunal de Contas), a sua divulgação pública (e não pelos próprios doadores), poderia constituir uma verdadeira ingerência na privacidade dos próprios e, dentro do contexto vivido à data, apenas iria alimentar o mediatismo gerado à volta do processo e eventual insatisfação, para além de emulações negativas no seio da população (ex: as casas recuperadas ficaram com melhores condições que à data, em contraste com as casas não atingidas pelos incêndios, que se mantiveram no estado em que se encontravam), com claro prejuízo para todos os intervenientes e para a paz social no território.

De salientar ainda, que os doadores que pretenderam informação sobre o processo acompanharam o mesmo, chegando ainda, em determinados casos, a ser os próprios a efetivar/materializar a ajuda propriamente dita.



E ainda que assim não se entenda, o certo é que, como refere o Relato (cfr. parágrafo 9º, do ponto 4.1), “(...) este Fundo não está sujeito, por exemplo, à obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos (...)”. Neste sentido, afigura-se incongruente apontar a alegada falta de transparência resultante da não publicação dos apoios, quando não só esta não é obrigatória, mas que, ainda assim, foi realizada, com as devidas salvaguardas, a par de outras medidas implementadas para garantir essa mesma transparência.

c.2) Refere ainda o Relato (5º parágrafo do ponto 4.3) que “(...) do Regulamento preveem que o Conselho de Gestão elabore contas e relatórios de execução a aprovar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da solidariedade e segurança social, nada dispondo sobre a respetiva publicitação”.

Como também observa o Relato (cfr. 6º parágrafo do ponto 4.3), a lista de doadores e donativos do Fundo estão publicados no Website do Fundo, bem como os relatórios trimestrais de execução do mesmo, em nome da concretização de um “compromisso de transparência”. Ora se é a própria equipa auditora que considera tal publicação uma boa prática e um “compromisso de transparência” (quando a mesma não se revelava obrigatória), afigura-se incongruente generalizar uma alegada falta de transparência.

c.3) Ainda no que se refere ao ponto 4.3, e quanto ao parágrafo seguinte ao quadro n.º 2 do relatório, é referido que “(...) O quadro omite, pois, donativos no valor de 61.818,52€, que, tendo sido depositados e concorrendo para o tal mencionado, não são discriminados. Note-se, caso se quisesse manter o anonimato dos respetivos doadores, esses donativos poderiam integrar a rubrica “Outros”.

O quadro 2 – donativos em dinheiro, em 31 de março de 2019, contempla o valor total de 4.788.886,58€, tendo sido agregado os donativos de montante igual ou inferior a 5.000€, bem como de entidades doadoras que pediram anonimato, pelo montante total de 38.413,10€ (rubrica outros). Neste sentido não se entende o descrito no parágrafo da respetiva página.

Note-se que o valor mencionado de 61.818,52€ corresponde ao donativo efetuado pelo Banco de Portugal, igualmente assinalado no quadro 2.

c.4) No parágrafo 12 do ponto 4.1, refere o Relato que o Regulamento do Fundo foi omissivo em relação à integração no mesmo dos valores pecuniários doados aos municípios.

Com o devido respeito, como o Fundo iria estabelecer uma injunção dos valores que foram voluntariamente doados aos municípios? Ou com que legitimidade o faria, quando o próprio Relato refere que o Fundo se trata de uma entidade “(...) com um reduzido poder de autoridade” (cfr. 6.º parágrafo ponto 4.2)?



c.5) Quanto ao facto do valor dos donativos em espécie não se encontrar claramente determinado, refira-se que o momento da sua aferição se revela determinante para o efeito, pois apenas após a data de constituição do Fundo tal poderia vir a suceder, nunca antes. E neste âmbito, verifica-se que o Relato refere *"No caso dos bens em espécie doados ao Fundo Revita após a respetiva constituição, observou-se que os mesmos foram objeto de inventariação e constam de uma bolsa de bens doados elaborada pela entidade designada como Coordenadora Logística de Apetrechamento (CLA), tal como se previa no art. 22 do Regulamento do Fundo"* (cfr 5.º parágrafo do sub ponto "Donativos em espécie de bens móveis ou sob forma de prestação de serviços" do ponto 4.3).

Por outro lado, não se entende a referência no Relato, como se de uma não conformidade se tratasse, ao facto de alguns doadores, apesar da manifestação de adesão ao Fundo com doações em espécie, não terem chegado a concretizar as mesmas. Tratando-se de uma constatação, como a equipa de auditoria afere, o certo é que tal facto não pode, nem deve ser imputado ao Fundo, como se a responsabilidade por tal não concretização fosse deste, uma vez que se tratam de donativos em espécie de natureza privada, ao abrigo do livre exercício da vontade de cada doador. E neste sentido, se numa primeira fase este manifesta intenção de doar um bem (e subscrever o respetivo Termo de Adesão), mas, entretanto, recua nessa intenção, outra atuação não poderia ter o Fundo que proceder ao registo de ambas as situações.

Registe-se, ainda, que a valoração das doações em espécie apenas deve ser realizada com a concretização da mesma, atentas as diferentes circunstâncias subjacentes a esta tipologia de donativos. Não só porque poderá haver uma desistência na intenção (como suprarreferido), mas porque poderão ocorrer circunstâncias que impedem a sua utilização (ex. mau estado do bem), ou a sua inadequabilidade (face à situação a suprir) ou o facto de apenas no momento da entrega ser aferível a sua valoração (ex: um eletrodoméstico de gama "branca" não tem o mesmo valor que o mesmo bem de gama alta e outras especificidades agregadas ao produto). Como tal, a opção de considerar os donativos em espécie como "disponibilidade para a doação", e apenas mensurar e reconhecer contabilisticamente no momento da sua efetiva disponibilização ao beneficiário, foi entendida como a opção adequada de gestão para os donativos em espécie.

E pelo exposto se compreende a conclusão expressa no ponto 4.12 do Relato: *"o apetrechamento das habitações decorreu de acordo com a estratégia definida, com recurso a uma base de dados de bens doados, num procedimento que se afigura sem reparos. Em regra, os bens estiveram à guarda dos doadores até serem entregues por eles aos beneficiários, o que evitou custos e esforço de armazenamento"*.

d) A propósito do ponto **4.4 - observação d)**, é importante referir que as circunstâncias de urgência e de imediatismo que rodeavam a situação de catástrofe vivida, a par da necessidade de resposta célere às necessidades da população *"(...) em que predomina a prioridade à minimização do sofrimento da população"*



afetada (...)", tornam compreensível, como refere o Relato (cfr. parágrafo 22 do ponto 4.4), as imprecisões da informação inicialmente recolhida e posteriormente retificada. Por outro lado, as mesmas permitiram o afinar e ajustar os critérios de atribuição, de modo a responder às necessidades mais prementes.

Naturalmente, e constatando o Relato o cenário vivido à data, não se entendem algumas observações da equipa de auditoria a questionar a competência e legitimidade de algumas entidades neste processo, em particular dos municípios, no processo de levantamento de necessidade e de apreciação de requerimentos de prestação de apoio, entidades melhor habilitadas para o efeito. Afinal, a intervenção dos municípios veio a revelar-se essencial para a celeridade e eficiência do processo de atribuição de apoios, que o próprio Relato reconhece, considerando serem as entidades que melhor conhecem as áreas afetadas bem como a respetiva população (recorde-se que se tratam de áreas relativas a pequenos municípios e não a grandes cidades, onde o conhecimento e proximidades com a população se revela mais difícil).

e) Refere a observação e) - ponto 4.5, que o modelo de gestão do Fundo Revita integra a definição de uma estrutura organizativa, com divisão de responsabilidades e competências; nessa estrutura, os municípios intervêm em praticamente todos os órgãos, procedimentos e fases, com prejuízo do princípio de segregação de funções, e não há qualquer forma de envolvimento da comunidade afetada.

O Fundo Revita aplicou o modelo legalmente previsto no DL n.º 81-A/2017, garantindo-se a observância do princípio da legalidade a que está vinculado. Neste modelo, a opção do legislador determinou a inclusão das autarquias locais em todas as fases do processo, opção compreensível atenta a relevância do envolvimento da comunidade local, e como tal, afetada pelos incêndios. Por outro lado, também as IPSS, Bombeiros Voluntários e ONG's propuseram um representante para o Conselho de Gestão do Fundo Revita.

E não se deve esquecer que são as Autarquias Locais, aquelas que (como referido no ponto d)), em representação dos habitantes que elegeram os cidadãos para os respetivos órgãos, não só melhor conhecem a comunidade, as suas especificidades, os seus problemas, como trabalham diariamente para gerir/suprir os mesmos. De facto, quem melhor poderia fazer o diagnóstico ou classificar as habitações? Quem estaria mais próximo para promover esclarecimentos junto da população local? Quem melhor conhece o contexto sócio-económico e as situações de criticidade social a acautelar? E a comunidade local não abrange a afetada (recorde-se que se tratam de municípios de pequena dimensão, onde a relação de proximidade e conhecimento da população é elevado)? É evidente que de outra forma não poderia ter sucedido, sob pena de exclusão, inexistência ou desconhecimento, como frequentemente se critica quando tais operações são realizadas por quem não tem o devido conhecimento. Neste sentido, entender-se pela ausência de qualquer forma de envolvimento da comunidade local, e como tal, afetada pelos incêndios, não corresponde à realidade.



e.1) No que se refere ao alegado prejuízo da segregação de funções, determina este princípio que nenhum ato administrativo deve ser objeto de tratamento apenas por um só interveniente. O facto de, como refere o Relato, os municípios terem intervenção em praticamente todos os órgãos, procedimentos e fases, é compreensível não só pelas próprias competências (ex. no licenciamento das obras a realizar, na aprovação dos projetos), como pela representação, proximidade e conhecimento da comunidade local e afetada.

Este facto não determina que a intervenção dos municípios nas diferentes fases e procedimentos tenha sempre ocorrido através do mesmo interveniente, nem tal foi evidenciado no Relato, afigurando-se excessiva tal afirmação. Pelo contrário, e tratando-se de municípios de pequena dimensão (quanto a eleitores e meios), foram alocados a este processo os recursos humanos disponíveis, os quais tiveram intervenção (dentro das suas funções e competências – ex: o processo de licenciamento na Câmara apresenta, ele próprio, regra geral, um instrutor do processo (técnico/arquiteto, que aprecia o projeto) e o decisor/dirigente, que decide) em diferentes fases processuais, garantindo assim uma segregação de funções, a par dos diferentes órgãos do próprio Fundo.

Não deixa de se salientar que é a própria equipa de auditoria que refere "(...) a sua intervenção assegura um elevado grau de envolvimento local, que os órgãos em causa são formalmente distintos e colegiais e que, ao longo do processo, outras entidades vão participando no mesmo (...)" (cfr. parágrafo 13.º do ponto 4.5), pelo que se afigura uma incongruência quanto à parte final da conclusão 4.5.

Finalmente nas conclusões (1º parágrafo do ponto 1) é afirmado que o modelo de gestão foi aplicado de "forma confusa". Discordando-se da substância da afirmação não se pode deixar de assinalar que a utilização da expressão "confusa" em sede de auditoria, se revela um conceito abstrato, não objetivo, que merece literal correção.

e.2) No 5.º parágrafo do ponto 4.5, refere o Relato "(...) o ISS recebe a informação da PWC para pagamento (...)". Esta afirmação não corresponde à realidade. A PWC prestou serviços de suporte ao processo, na validação dos Termos de Adesão subscritos e na validação contabilística, competindo à Comissão Técnica propor informações para pagamento, após validação financeira da CCDR.

f) A propósito da **observação f) – ponto 4.6**, como anteriormente referido no ponto b) não deixa o Relato de concluir pela observância de "(...) um grau elevado de concretização dos apoios em tempo razoável, os apoios foram, em geral, distribuídos para os fins destinados e na proporção das necessidades; e foi, em regra, salvaguardada a sua eficiência através de não sobreposição de apoios (...)". Assim, a inexistência legal de uma coordenação nacional ao nível das ajudas/donativos recebidos, não impediu a adoção e implementação de estruturas para o efeito, como foi o Fundo Revita.



É de esclarecer que se trata de matéria com forte dimensão privada, dependente da iniciativa de cada entidade. E neste sentido, por exemplo, se o resultado da operação SIC Esperança tivesse sido entendido para distribuição pela população afetada, de acordo com os critérios definidos pelos próprio responsáveis desta entidade, a intervenção de outras entidades, no domínio público, nada teria como obstar a que esse apoio fosse atribuído a A ou B ao invés de C ou D. Tal situação extravasa a competência do Fundo, pelo que ao mesmo não deve ser imputada, uma vez que é o Fundo o objeto da ação de auditoria realizada.

f.1) As insuficiências de recursos enfrentadas pelos municípios envolvidos, devem-se à própria dimensão dos mesmos, como número diminuto de efetivos, a envolver na gestão corrente dos diferentes órgãos autárquicos. Mas não obstante tal facto, compreensível, o certo é que foram alocados os recursos, sempre que entendidos como necessários, para resposta ao solicitado, tal como referido no Relato.

f.2) Não se afigura correta a afirmação contida no parágrafo 9.º do sub ponto "Outras entidades gestoras de ajuda", do ponto 4.6 do Relato, de que "(...) não se cumpriu o compromisso de definir um plano articulado entre as entidades doadoras e o Fundo Revita". De facto, em sede de Comissão Técnica, todos os parceiros relevantes foram envolvidos e promovidas as respetivas articulações, concluindo o Relato, no mesmo ponto 4.6, que houve articulação e partilha de informação entre as principais entidades na área de apoio à recuperação de habitações. Afigura-se, assim, uma incongruência que merece ser corrigida.

Por outro lado, alguns doadores condicionaram a entrega do donativo à apresentação de relatórios de execução, o que reforçou a articulação com os próprios, nalgumas situações ao abrigo de protocolos especificamente celebrados, não tendo o Fundo qualquer poder de autoridade para coagir doadores privados a seguir as regras definidas para o próprio Fundo.

E ainda neste mesmo parágrafo, não se entende a utilização da expressão "parece" em sede de auditoria, que se revela um conceito abstrato, não objetivo.

f.3) Conclui o penúltimo parágrafo do ponto 4.6 do Relato que "(...) o que faltou foi uma verdadeira coordenação da ajuda (...), mas o Fundo REVITA não tinha sido criado para essa função nem tinha condições de assegurá-la". Ora com o devido respeito, se não era essa a função do Fundo Revita, mas se é este o objeto da presente auditoria, não se entende a imputação a este de responsabilidades relativas a matérias que não eram da sua competência.

g) Refere a **observação g) - ponto 4.7** do Relato a definição de critérios pouco focados nas necessidades sociais e o desenho dos critérios insuficientemente participado e transparente.

Pág.



g.1) Não se pode concordar com esta conclusão. Para além dos critérios relativos à habitação permanente (sendo claro que teriam que ser proprietários das mesmas), foram ainda definidos critérios de natureza social relacionados com a situação económica do agregado, a integração neste de crianças, pessoas com deficiência ou doença crónica e idosos, bem como a situação de isolamento e dimensão dos agregados. Estes critérios foram fixados em Regulamento para graduar a prioridade de recuperação das habitações. Face à dinâmica do processo foi possível concluir pela desnecessidade da respetiva aplicação já que os meios financeiros permitiam felizmente cobrir as necessidades sociais identificadas.

g.2) Também não se pode concordar com a conclusão relativa ao desenho dos critérios não ser suficientemente participado e transparente.

Os critérios aplicados, ao contrário do referido no Relato, foram desenhados com a intervenção de todas as entidades envolvidas nos órgãos que compõem o Fundo Revita.

Os critérios definidos foram objeto de divulgação junto das entidades decisoras e da própria população nas diferentes sessões de esclarecimentos, conforme referido no Relato: *"(...) dos apoios destinados à reconstrução e reabilitação das habitações e à agricultura, nas quais estiveram presentes diversas entidades, afixaram editais e publicitaram os apoios nos respetivos websites e redes sociais. Foi, inclusivamente, promovido que a informação fosse divulgada em cerimónias religiosas"*. Não se entende, assim, esta contradição no Relato, salientando-se ainda a publicitação, no próprio Portal do Fundo Revita, do seu Regulamento de Gestão.

g.3) Como já referido, sendo o Tribunal de Contas uma entidade de controlo e fiscalização, a avaliação da atuação do Fundo é por vezes analisada, ao longo do Relato, em função daquilo que a equipa auditora entende que poderia ter sido definido e não em função da conformidade face ao que está definido. A este propósito refira-se a questão relativa ao facto de a habitação não permanente não estar integrada nos critérios. Mas porque o deveria ser? A que propósito deveriam ser financiadas estas habitações, se não eram esses os propósitos do Fundo Revita?

Este Fundo afigura-se como um instrumento de assistência humanitária para gerir donativos entregues no âmbito da solidariedade demonstrada na sequência dos incêndios de junho de 2017, de acordo com critérios pré-definidos, conhecidos e divulgados, o que sucedeu. A aferição por outros critérios não previstos, configuraria uma situação de desconformidade face ao definido.

g.4) No 5.º parágrafo do ponto 4.7 do Relato, refere-se que *"(...) não se identificaram quaisquer mecanismos de envolvimento ou audição da comunidade afetada nessa definição, como internacionalmente recomendado"*. Mas afinal não são as Autarquias Locais as entidades talhadas para curar dos interesses



próprios da comunidade local? Não são as suas representantes? E a comunidade afetada não se insere na comunidade local?

Reitera-se o já referido no ponto e) da presente pronúncia, no sentido de não se dever esquecer que são as Autarquias Locais, aquelas que, em representação dos habitantes que elegeram os cidadãos para os respetivos órgãos, não só melhor conhecem a comunidade, as suas especificidades, os seus problemas, como trabalham diariamente para gerir/suprir os mesmos. De facto, quem melhor poderia fazer o diagnóstico ou classificar as habitações? Quem estaria mais próximo para promover esclarecimentos junto da população local? Quem melhor conhece o contexto socioeconómico e as situações de criticidade social a acautelar? Neste sentido, entender-se pela ausência de qualquer forma de envolvimento da comunidade local, e como tal, afetada pelos incêndios, não corresponde à realidade.

g.5) No 7.º parágrafo do ponto 4.7 do Relato, refere-se que “O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 81-A/2017 identificou como principal destino dos donativos integrados no Fundo REVITA o financiamento à reabilitação e apetrechamento das habitações afetadas pelos incêndios (...)”

O referido art. 3.º estipula que os donativos em dinheiro destinam-se, prioritariamente, aos apoios às populações afetadas pelos incêndios, podendo ser empregues em a) reconstrução ou reabilitação de habitações; b) apetrechamento das habitações, designadamente mobiliário, eletrodomésticos e utensílios domésticos; c) outras necessidades de apoios devidamente identificadas, desde que não cobertas por medidas de política pública, em vigor ou de carácter extraordinário, dirigidas às áreas e populações afetadas pelos incêndios.

Refira-se que, da leitura do articulado, apenas se pode extrair, como prioridade, o apoio às populações afetadas pelos incêndios, os quais podem ser empregues em reconstrução ou reabilitação, apetrechamento ou outras necessidades.

Em nenhum ponto do articulado se prioriza a intervenção, para além da própria atribuição de apoios às populações, nem tão pouco se identifica, como referido na conclusão, ser o financiamento à reconstrução e reabilitação o principal destino dos donativos.

Continuando no suprarreferido parágrafo, “(...) apesar de admitir, na alínea c) do seu n.º 2, o financiamento de outras necessidades de apoio”. Ora não se trata de uma “admissão” como referido no Relato (da leitura da frase, tal qual se apresenta, quase se entende como uma interpretação não clara do normativo), mas sim de uma previsão legal taxativa.

Pág.



Ainda no parágrafo em apreço refere-se que "(...) a possibilidade prevista na referida alínea c) tinha um carácter residual(...)". De notar que a expressão do articulado refere especificamente "podendo ser empregues em...", sem qualquer qualificação, que, com todo o respeito, resulta apenas da interpretação qualificativa da própria equipa auditora.

Por último, refere o parágrafo em causa que "(...), o Fundo REVITA acabou por comprometer-se apenas com a reconstrução/reabilitação de 100 habitações (...)". A expressão "apenas" afigura-se deslocada, uma vez que o Fundo Revita cobriu todas as casas de 1.ª habitação que não tinham cobertura, contribuindo assim para a conclusão a que chega o Relato, de não existência de duplicação de apoios.

Termos em que se entende que a redação do parágrafo 7.º do ponto 4.7 deve ser reformulada, considerando que o mesmo enferma uma manifesta interpretação pessoal da própria equipa auditora, a qual não só extravasa a letra da lei, como se afigura incorreta.

g.6) No parágrafo 10.º, do ponto 4.7, refere-se que "(...) nem o Decreto-Lei n.º 81-A/2017, nem a RCM n.º 101-A/2017, nem o Regulamento do Fundo excluírem expressamente o financiamento de habitações não permanentes (...)".

Recorda-se, e este propósito, que à data da constituição do Fundo, não seria possível, com segurança, identificar a generalidade dos apoios doados e a sua capacidade de cobertura das necessidades que estavam a ser identificadas. Como tal, e tratando-se de um processo dinâmico, a respetiva aferição teria sempre de ser progressiva, face à possibilidade de abrangência de outras necessidades prementes, como a que se traduziu na extensão dos apoios à agricultura por parte do Fundo, enquanto meio de subsistência de grande parte da população local, afetada pelos incêndios.

g.7) Quanto ao parágrafo 11.º, do ponto 4.7, afigura-se excessiva a expressão "afastado de preocupações de natureza social".

Trata-se de uma expressão não aceitável, porquanto, toda a estrutura da resposta a prover pelo Fundo se destinou a atribuir um teto a quem não o tinha. E a atribuição de uma casa, a quem da mesma necessita como habitação regular e permanente do agregado familiar, porque ficou sem a mesma, enquadra-se em flagrantes preocupações de natureza social.

E trata-se do efetivo direito a um teto, através de uma habitação construída ou reconstruída, e não da atribuição de um valor para esse mesmo objetivo, conforme referido no parágrafo seguinte do Relato (12.º do ponto 4.7), quando se refere que "(...) nada obsta à consagração de um direito à compensação pelo património afetado (...)".



g.8) No parágrafo 15º, do ponto 4.7, refere-se que *“Não se obteve, no entanto, evidencia de que estes subcritérios (de carácter social) tenham sido aplicados”*. De facto, não foram apurados, uma vez que os meios de financiamento acabaram por cobrir as necessidades sociais referidas no critério relativo à habitação, não havendo necessidade de recorrer a outros. A aplicação de critérios, quando objetivamente desnecessária, não pode nem deve ser exigida.

g.9) No parágrafo 18º, do ponto 4.7, refere-se que a *“(…) alteração do Regulamento do Fundo, que parece militar a favor de uma maior objetividade, teve, no entanto, algumas consequências negativas: §Representa uma alteração de requisitos no decorrer de um processo (...)”*. Com o devido respeito, trata-se de uma consequência negativa ou de um ajustar à realidade, compreensível (no próprio entender da equipa auditora) à medida que os levantamentos iam sendo concluídos e objeto de reajustamento nos critérios dos apoios a conceder? Não se trata de uma situação natural na sequência da ocorrência de uma catástrofe? É que o enquadramento de emergência do Fundo parece, por vezes, esquecido na análise e nas conclusões do próprio Relato.

g.10) No parágrafo 20º, do ponto 4.7, refere-se que *“(…) não foram definidos critérios de priorização para o apoio a habitações não permanentes (...)”*.

Conforme anteriormente referido, a linha de auditoria parece mais preocupada em questionar os critérios definidos do que em verificar a respetiva conformidade dos mesmos nos apoios concedidos.

Se em causa estão objetivos de natureza social, não se afigura correto o critério de habitação permanente? Não deve ser a atribuição de um teto da casa de família que ardeu nos incêndios uma prioridade social? Porque deve ser priorizada a habitação não permanente? Se o tivesse sido, não teria a auditoria questionado porque foi priorizada a habitação não permanente quando a família tem um teto para morar? E pelo exposto, foram bem excluídos os requerimentos não aceites pelas Câmaras Municipais uma vez que se tratavam de uma segunda habitação (conforme referido no ponto 4 do parágrafo 5, do ponto 4.8).

g.11) No parágrafo 22º, do ponto 4.7 do Relato, refere-se que *“Apesar de os critérios terem sido publicitados (...), nenhuma norma previu a consulta pública dos critérios, a publicitação ou divulgação obrigatória dos mesmos ou a sua estabilidade ao longo do tempo”*.

Salvo o devido respeito, não se entende o alcance do afirmado no Relato, que parece desvalorizar mais uma vez o contexto excecional, de emergência social, em que o Fundo foi criado, apontando até para alguma falta de realismo no reportado.

Pág.



No contexto vivido, parece pouco credível, talvez até revelador de uma certa insensibilidade social, que ainda se refira que nenhuma norma previu tempo para consulta pública dos critérios de ajuda a aplicar. Facto habitual, num contexto de normalidade, mas que configuraria graves atrasos no processo de ajuda urgente e necessária no imediato. Se assim fosse, estaria o Fundo já acusado, ou talvez fosse o próprio Relato a salientar, a morosidade que foi introduzida num processo de natureza excecional, que carecia de celeridade.

h) A propósito da **observação h) – ponto 4.8**, como bem refere o relatório, “(...) o modelo definido para a tramitação dos apoios continha pontos de controlo suficientes no contexto específico de urgência da assistência humanitária, sem comprometer a celeridade necessária (...)”, E assim foi possível, como refere o Relato, confirmar os critérios de atribuição e evitar duplicação de apoios, indo mais além do inicialmente previsto. Neste sentido, tudo evidencia que os controlos existentes se revelaram adequados.

i) Quanto à **observação i) – ponto 4.9**, recorda-se que, tratando-se de matéria específica da responsabilidade do Ministério da Agricultura, não era ao Fundo Revita que competia validar as propostas de quem detinha competência técnica para o efeito. De facto, o Estado não pode assumir um papel de suspeição dos seus órgãos, sob pena de colocar em causa a necessária confiança nas instituições.

Por outro lado, o próprio Relato refere (cfr. ponto 4.12) as parcerias desenvolvidas e coordenação de ajuda para evitar redundâncias e vazios de apoio. E neste sentido, competirá à DRAP a função de verificação da efetiva utilização dos apoios nesta área.

Assim, não tendo sido aferidas, em sede de auditoria, situações de não conformidade sobre a matéria, afigura-se excessiva a conclusão/suspeição levantada pela equipa auditora na aplicação de apoios à agricultura.

j) No que se refere à **observação j) – ponto 4.10**, refere o Relato que a divulgação de informação e a transparência quanto às atividades desenvolvidas não são suficientes.

A divulgação pública das operações do Revita ocorreu através da publicitação dos respetivos relatórios trimestrais, num total de 7 apresentadas até à data, apesar de a tal não estar obrigado, como reconhece a equipa auditora no Relato. Esta boa prática mereceria outro tipo de valorização no Relato.

Também a definição de critérios e respetivas alterações foram objeto não só de divulgação (cfr. ponto 4.7 do Relato) como de publicitação, não sendo relevante a publicação da ata por si só, mas sim dos critérios definidos, o que sucedeu.



Quanto à lista de doadores e respetiva valoração (cfr. ponto 4 do presente ofício), foi divulgada a informação necessária e possível sobre a matéria, sendo de salientar que as doações acordadas, mas não concretizadas, constam de informação para efeitos de controlo do Fundo, sendo duvidosa a relevância da sua divulgação pública, em matéria tão mediática.

Quanto aos apoios concretos concedidos nos vários domínios e respetiva fundamentação, trata-se de informação constante nos relatórios elaborados, e como tal, auditável por qualquer entidade de controlo ou de fiscalização sobre o Fundo, e até objeto de informação ao respetivo doador que assim o solicite, embora não sujeita ao escrutínio mediático subjacente, como bem se entenderá.

O Conselho de Gestão do Revita não recebeu reclamações concretas relativas ao Fundo, pelo que não há informação a prestar sobre a matéria. As denúncias recebidas por outras entidades, através dos diferentes canais disponíveis para o efeito, como referido no Relato, encontram-se tratadas.

Por último, os relatórios e contas anuais do Fundo encontram-se aprovados pelas Tutelas competentes bem como pela IGF (o último dos quais datado de junho de 2019), entendendo-se suficiente e adequado a informação divulgada, de forma transparente, nos termos legalmente previstos e salvaguardando a tranquilidade social e todos os envolvidos no processo.

k) Considera a equipa auditora, na observação k) – ponto 4.11 do Relato, que a gestão dos riscos éticos e os mecanismos de prevenção da fraude e corrupção não foram suficientes.

k.1) S.m.o, não se entende o alcance da observação k) :

- Em primeiro lugar porque, conforme decorre do Relato (parágrafo 7.º, sub ponto Identificação de riscos éticos, do ponto 4.11), os instrumentos disponíveis pelas entidades intervenientes no Fundo evidenciam um bom entendimento dos compromissos éticos e dos riscos específicos associados a cada tipo de atividade.
- Em segundo lugar, porque não foram detetadas situações de violação de princípios éticos, fraude ou corrupção (o que significa que os mecanismos existentes eram os adequados e suficientes, e não insuficientes como referido no Relato).
- Em terceiro lugar, porque parte das conclusões do relatório sobre esta matéria decorrem da aplicação de um questionário de perceção, cujo universo de inquiridos se desconhece, mas cujos intervenientes (pelos menos alguns dos destinatários conhecidos) não tiveram qualquer intervenção/função a desempenhar no âmbito do Fundo Revita. E neste sentido, não obstante a aplicação de questionários constituir um instrumento de auditoria, o resultado e conclusões decorrentes do mesmo suscitam grandes reservas na sua interpretação e conclusões associadas, em face da inadequação do universo (ou parte dele) a quem foi aplicável o mesmo.

Pág.



Ainda assim, cumpre recordar que os membros do Conselho de Gestão, com exceção do membro representante da economia social, bem como os membros da Comissão Técnica do Fundo Revita são dirigentes, funcionários ou agentes da Administração Pública. Nesta qualidade encontram-se naturalmente sujeitos a todas as normas aplicáveis à Administração Pública. Neste sentido, a Carta de Ética da Administração Pública, o Código de Procedimento Administrativo e a Lei de Trabalho em Funções Públicas consagram princípios e deveres transversais e aplicáveis a todos eles, como o princípio da prossecução do interesse público, da legalidade, da integridade ou da imparcialidade.

Por outro lado, entendeu-se que os mecanismos de controlo aplicáveis às atividades do Fundo asseguravam a prevenção dos riscos de diferente natureza, incluindo os éticos, encontravam-se acautelados, nomeadamente através dos seguintes mecanismos:

- Composição diversificada dos órgãos (cfr. art. 8.º do DL n.º 81-A/2017, de 07 de julho, e art. 3.º e 4.º do regulamento do Fundo Revita - composição e competências do Conselho de Gestão);
- Colegialidade (cfr. art. 8.º do DL n.º 81-A/2017, de 07 de julho, e art. 3.º e 9.º do regulamento do Fundo Revita - composição e competências do Conselho de Gestão; quórum deliberativo do Conselho de Gestão);
- Segregação de funções (cfr. art. 26.º e 27.º do regulamento do Fundo Revita (intervenção das câmaras municipais na apreciação dos pedidos de apoio e decisão por órgão diferente, neste caso o Conselho de Gestão);
- Controlos e verificações (cfr. art. 13.º e 14.º do DL n.º 81-A/2017, de 07 de julho (controlo e fiscalização da Inspeção-Geral de Finanças, que emite parecer sobre o relatório e contas; relatório de execução e contas submetido a parecer das Tutelas das Finanças e Solidariedade e Segurança Social, acompanhada de parecer da Inspeção-Geral de Finanças); art. 14.º do regulamento (emissão de comprovativos dos donativos recebidos); art. 36.º do regulamento (criação de Comissão Técnica, para garantir a uniformidade e equidade na atribuição de apoio)
- Definição de 2 assinaturas de membros do Conselho de Gestão nos movimentos da conta bancária do Fundo (cfr. art. 4.º, n.º 4 do regulamento do Fundo);
- Conferência de pagamentos;
- Definição de regras específicas para a atribuição de apoios (cfr. art. 16º a 28º do regulamento).

Para além dos mecanismos de controlo suprarreferidos, que fornecem garantias de transparência, verificou-se o apoio de uma consultora, a PwC, entidade de referência na prestação de serviços de qualidade em auditoria, consultoria e fiscalidade.

Pelo exposto, não obstante o contexto de emergência social/quadro de crise e urgência em que o Fundo Revita foram criados e implementados mecanismos de controlo sobre as atividades do Fundo, os quais se



encontram definidos no diploma de enquadramento legal, como no próprio regulamento.

Em face das disposições genericamente aplicáveis, não foi sentida a necessidade de definição de orientações específicas adicionais dirigidas a quem tem de as praticar no normal exercício das suas funções.

k. 2) Refere-se, no 6.º parágrafo do ponto 4.11, a existência de PPRCIC's nos organismos intervenientes e o Código de Conduta da DRAPC, mas que a maioria dos instrumentos não está publicado nem foi objeto de relatórios de acompanhamento. A este propósito, e no que ao ISS, I.P diz respeito, esta afirmação não se afigura correta. De facto, além da publicação do PPRCIC na página da Internet (cfr. anexo 1), o Instituto dispõe de um Código de Ética (em anexo) e elabora relatórios de acompanhamento do PPRCIC (cfr. ex. em anexo).

Tais elementos teriam sido disponibilizados à equipa auditora, caso tivessem sido solicitados.

Quanto ao tratamento das denúncias, o próprio Relato refere que "(...) *as entidades analisaram as denúncias que lhes foram apresentadas*", decorrendo de tal facto que os denunciante optaram por canais de comunicação disponíveis e conhecidos para o efeito, independentemente dos nomes que os mesmos assumem.

l) A propósito da **observação l) – ponto 4.12**, é de salientar a ausência de sobreposição de apoios, a qual foi acautelada, e o sistema de apetrechamento, o qual funcionou sem reparos, no entender da própria equipa de auditoria.

m) Conclui o Relato (**observação m) – ponto 4.13**) não ser claro que os apoios tenham sido adequados às necessidades, objetivos e prioridades.

S.m.o, não se entende a afirmação. Verifica-se que todas as casas de primeira habitação foram cobertas (dentro dos critérios previamente definidos), tendo sido ainda possível satisfazer necessidades ao nível do apetrechamento e da agricultura. Neste sentido, a conclusão não poderá ser outra que não a alocação dos apoios disponíveis como ajustados e adequados às necessidades. E é assim que o próprio Relato refere "(...) *um grau elevado de concretização dos apoios em tempo razoável, os apoios foram, em geral, distribuídos para os fins destinados e na proporção das necessidades(...)*".

Mais conclui que a suspensão dos apoios prejudica a sua eficiência. Ora como o próprio termo indica, por "suspensão" entende-se uma situação provisória, temporária, até à ocorrência de determinado fator. Estando em causa um processo em segredo de justiça, aconselhou a prudência que se aguardasse a pronúncia do Ministério Público que por sinal foi objeto de despacho de acusação no dia 5 de julho p.p.

Pág.
11/11



n) Conclui o Relato (**observação n**) – **ponto 4.14**) que há montantes ainda por aplicar. Considerando que se trata de processos ainda em curso, os montantes por aplicar só poderão ocorrer após conclusão dos respetivos processos. Preocupante seria a sua atribuição sem aferir os requisitos de acesso, podendo originar atribuições indevidas de apoios, que devem ser de todo evitadas.

É tudo o que, nesta fase, se oferece dizer sobre o Relato apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

P' Conselho de Gestão

Rui Fiolhais
Presidente

Pág.

Comissão Técnica do Fundo REVITA



TRIBUNAL DE CONTAS



EMXO. SR. DIRETOR GERAL DO
CONTAS
Av. República, 65
1050-189 Lisboa

N^o ref^a CMFV-CT-1/2019 de 10/7

V/ Ref.^a: Processo n.º 09/2019 – Audit DA
III – 2.^a Secção

Assunto: Auditoria à Utilização do Fundo REVITA

A Comissão Técnica do Fundo REVITA, notificada que foi do Relato à utilização do Fundo REVITA entende pertinentes os seguintes comentários:

No âmbito da auditoria a que se responde, concluiu o Tribunal de Contas, de molde genérico, que foram observados vários dos princípios éticos e recomendações internacionais aplicáveis à ajuda humanitária, no que diz respeito à prestação de auxílio e assistência às várias organizações, tendo conseguido coordenar as várias entidades envolvidas nos processos, evitando, assim, a duplicação de apoios, confirmando, assim, a adequação do Fundo REVITA enquanto instrumento de assistências humanitária.

O Tribunal de Contas considera também que, sem prejuízo de eventuais falhas ou ajustamentos, o exercício das incumbências e do objeto do Fundo foi realizado com eficiência e eficácia, nomeadamente, na utilização dos fundos. Posição essa à qual a Comissão Técnica do Fundo REVITA adere de forma integral.

Considera a Comissão Técnica do Fundo REVITA de que o resultado da auditoria é positivo. O relato parece-nos feito com objetividade e isenção, dentro do âmbito previamente definido (não inclui a análise da correção dos apoios financeiros atribuídos e é exclusivamente dedicado ao Fundo Revita).

É feito um enquadramento correto dos fortes condicionantes que existiram e ressalva o esforço de várias entidades para não cumulação de apoios. Aponta, ainda assim, deficiências e ambiguidade na definição de critérios e "confusão" organizativa, remetendo insistentemente para a boa prática internacional de ajuda humanitária.

1/4



Comissão Técnica do Fundo REVITA



Porém, considera o Tribunal de Contas terem existido deficiências que motivaram a realização de observações, admitindo, no entanto, que *“as circunstâncias de imediatismo e urgência que rodeiam as situações de catástrofe e a resposta a dar às permanentes necessidades que ela advêm, em que predomina a prioridade à minimização do sofrimento da população afetada, tornam compreensível que a celeridade do processo tenha originado imprecisões na informação recolhida, que careciam de correções posteriores”* (p. 40) e que *“a assistência humanitária caracteriza-se por circunstâncias de urgência e premência que impõe o aligeirar dos processos e procedimentos de controlo normalmente desejáveis e aplicáveis, os quais, de qualquer modo, devem ser progressivamente recuperados nas fases de reabilitação e reconstrução. O processo de comprovação e verificação acima descrito, em vários passos e com vários intervenientes, considera-se, no contexto, cauteloso. (...)”* (p. 63).

Tendo em consideração exclusivamente competências da Comissão Técnica, refere-se ainda o seguinte:

- Relativamente à informação de que a imprecisão dos critérios conjugada com procedimentos de verificação insuficientes, que na opinião do Tribunal de Contas não assegurou que os apoios tenham sido concedidos apenas aos beneficiários e situações que cumpriam os critérios da ajuda, importa referir que, na sequência dos acontecimentos de 17 de junho, verificou-se a inexistência de qualquer modelo ou formulário para o efeito referido (requerimento), pelo que foi necessário criar um modelo de base, o qual sofreu diversas alterações no sentido do seu melhoramento. Tendo este modelo sido validado pelo CG do Fundo Revita.
- A validação dos documentos e a verificação do cumprimento dos critérios foi realizada pelas Câmaras Municipais. Veja-se que o preenchimento da parte B do Anexo IV a que se refere o artigo 25 nº1 do Regulamento é da responsabilidade da Câmara Municipal respetiva, que inclusivamente formulou as propostas de decisão para cada processo. Salvo melhor opinião, atendendo a que quem formulava a proposta de decisão era que tinha a posse da informação relevante, ao fundo REVITA competia apenas duvidar da proposta de decisão caso lhe fossem levadas ao conhecimento situações que lhe pudessem ser adversas ao deferimento dos apoios, pois conforme resulta do artigo 26.º do Regulamento e como o Tribunal de Contas bem confirma (p. 45), é competência das Câmaras Municipais a verificação das condições de acesso ao Fundo; o cumprimento dos critérios de prioridade e seleção; a validação da instrução dos processos e a conformidade dos pedidos.

Comissão Técnica do Fundo REVITA



- A CCDRC, na situação de calamidade, desenvolveu também um sistema de informação SIGE (ver pag. 49) o qual previa o registo de toda a documentação recolhida em cada processo. Este facto exigiu uma rotina de verificação e registo documental o que permitiu um controlo adicional.
- A Comissão Técnica considera que a Gestão do Fundo REVITA teria sido imprudente ao prosseguir com a reconstrução/construção de casas, tendo sido levado ao seu conhecimento de que existiram processos em fase de inquérito, motivo pelo qual propôs ao Conselho de Gestão do Fundo Revita a suspensão de diversos apoios e a reanálise de processos por entidades parceiras.
- A Comissão Técnica entende que a revisão das suspensões e a reposição dos apoios está dependente do rumo dos procedimentos judiciais, sendo necessário conhecer, o Despacho de Acusação, para então aferir da possibilidade de retomar os procedimentos de apoio previstos.
- A Comissão Técnica considerou o apoio exclusivamente a habitações permanentes, pelo que não haveria lugar a hierarquização entre habitações permanentes e não permanentes. Quanto à priorização dentro das habitações permanentes, trata-se de uma questão que perde relevância, a partir do momento em que está assegurado o apoio financeiro para todas as habitações permanentes do levantamento.
- Na situação de catástrofe verificada, os recursos disponíveis (humanos e logísticos) foram canalizados para avaliação das habitações consideradas permanentes. Relativamente a habitações não permanentes, havia a perspetiva futura de que poderiam vir a ser apoiadas noutra fase (ver RCM nº101-A72017, de 12 de julho), como se veio a verificar (Portaria nº173-A/2018 de 15 de junho). Na nossa perspetiva os apoios do Fundo Revita, no que respeita à habitação, eram apenas para habitação permanente.
- A utilização da CPU, na fase inicial (até setembro de 2017) serviu para aferir a titularidade do imóvel e não a tipologia de habitação (permanente ou não permanente), pois nessa fase inicial, obrigava-se o requerente a comprovar que se tratava de habitação própria. Caso não se confirmasse ser habitação própria, seria questionada a situação de usufrutuário do imóvel.
- A Comissão Técnica, não tinha competência para solicitar informação à autoridade Tributária sobre o domicílio fiscal, nem sobre o respetivo cadastro fiscal. Como é sabido, os requerentes davam essa autorização, no formulário de candidatura, às respetivas câmaras municipais e ao Conselho de Gestão. referida.
- Existe um lapso no relato, deverá ser ata n.º10 de 7 de setembro de 2018, "g) Direito Sucessório. Relativamente a apoio a herdeiros de pessoas que faleceram no fogo e após o

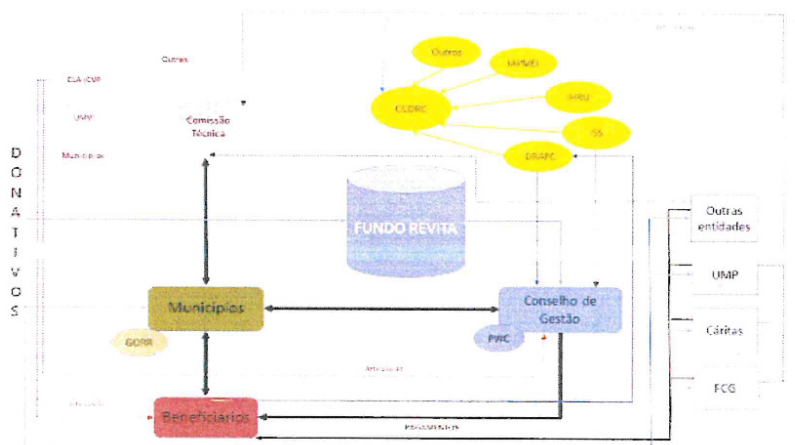
Handwritten signature or initials.

Comissão Técnica do Fundo REVITA



fogo, o Conselho de Gestão do Fundo REVITA sempre considerou que os herdeiros tinham direito à Reconstrução das habitações, independentemente de viverem lá ou não. No contexto dos incêndios de outubro, a Senhora Provedora-Adjunta de Justiça comunicou da legitimidade dos mesmos, conforme se pode verificar na comunicação da Senhora Provedora-Adjunta de Justiça enviada à Senhora Presidente da CCDRC a 21 junho de 2018 (anexo 13)."

- São normais consumos reduzidos nos casos de famílias com uma só pessoa, e na maioria das situações, idosa, e com poucos eletrodomésticos nestes territórios rurais. Nos casos em que se optou por reconstruir a habitação que a família perdeu num outro local, é normal que a moradas dos consumos seja diferente da morada do imóvel reconstruído.
- A CCDRC não fez qualquer articulação com "outras entidades", nem com beneficiários, pelo que não faz sentido a linha de ligação da CCDR Centro às "outras entidades" e aos beneficiários. A CCDRC articulou-se exclusivamente com a UMP/FCG e Cáritas, pelo que deve fazer-se uma linha de ligação da CCDRC as entidades UMP/FCG e a Cáritas Diocesana de Coimbra. As "outras entidades", que recebeream donativos, faziam contratos com as famílias, pelo que interagiam frequentemente com as mesmas.
- Propõe-se o seguinte diagrama em substituição do apresentado no Relato:



Com os melhores cumprimentos,
O Coordenador da Comissão Técnica

António Manuel Mendes Lopes

Handwritten signature of António Manuel Mendes Lopes.



**FIGUEIRÓ
DOS
VINHOS**

ARTE VIVA



Registado com A/R

TRIBUNAL DE CONTAS

E 10924/2019
2019/7/10



Exmo. Sr(a)

Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	N/ referência	DATA
Of.º	___/___/___	Of.º	001439 08-07-19
Proc.º		Proc.º	
ASSUNTO	Auditoria à utilização do Fundo REVITA		

Exmos. Srs. Auditores do Tribunal de Contas,
Dr. António Marques do Rosário (Auditor Chefe)
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral (Auditora Coordenadora),

Após a receção e leitura atenta ao relato da auditoria ao Fundo Revita, realizado por V.ªs. Ex.ªs, merece-nos o mesmo o seguinte comentário:

Reconhecer a clareza dos factos apresentados, o conteúdo fidedigno e a forma sóbria, coerente e consistente como são apresentadas as conclusões e a inerentes recomendações no relato da auditoria.

Inquestionavelmente, revemo-nos na grande maioria do seu conteúdo. A leitura do mesmo permite, a quem viveu esta terrível experiência, reviver essa experiência a vários níveis, recordar a exigência do momento, levada ao extremo, e a violência que sentimos e que também nos foi imposta para, no momento de fragilidades várias e desespero único, termos que reagir e agir de imediato, em prol da reconstrução e renascimento que tínhamos que levar a cabo.

Ao falarmos de vítimas, parece-nos que são esquecidas as pessoas que, nas mais diversas instituições locais, também foram vítimas destas tragédias, e essas, a quem foi exigido o inimaginável, continuamos a crer, estiveram à altura, e este relato conclui isso mesmo, parece-nos.

No que ao Município de Figueiró dos Vinhos diz respeito, permitam-nos, mui respeitosamente, não nos revermos nalguns considerandos apresentados, a que não faremos referência por sentirmos que este relato não põe em causa o sentimento de missão cumprida, e a certeza que fizemos o melhor que podíamos e que sabíamos.

Reconhecemos falhas, claro que sim, se fariamos tudo diferente? Sem dúvida que não.

Min.
Dact.
Conf.

Câmara Municipal
Praça do Município
3260-408 Figueiró dos Vinhos

atendimento@cm-figueirodosvinhos.pt T 236 559 550
cm-figueirodosvinhos.pt F 236 552 596



**FIGUEIRÓ
DOS
VINHOS**

ARTE VIVA

Câmara Municipal
Praça do Município
3260-408 Figueiró dos Vinhos
atendimento@cm-figueirodosvinhos.pt T 236 559 550
cm-figueirodosvinhos.pt F 236 552 596

Agora, perante o relato da auditoria realizada por V.ªs. Ex.ªs, com a identificação dos procedimentos claros a levar a cabo, totalmente inexistente na altura, com certeza fariamos melhor. Pena é que, só agora, dois anos após uma tragédia de que não há memória, compreendida só por quem a viveu, sejam referidas orientações completamente extemporâneas.

Ficarão registadas, com toda a certeza, desejando profundamente que não voltemos a ter necessidade de as aplicar.

Registamos e realçamos a postura, deferência, cordialidade e sensibilidade dos Exmos. Srs. Auditores e restante Equipa com quem tivemos o prazer de contactar e colaborar nesta Auditoria que, em primeira instância, nos sentimos como primeiros interessados.

Grato por toda a atenção dispensada,

Sempre ao dispor,

O Presidente da Câmara Municipal



(Jorge Manuel Fernandes de Abreu)

GAP/





Ministério do Planeamento
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

Ex.^a Senhora Auditora-Coordenadora
Dr.^a Leonor Corte-Real Amaral
Tribunal de Contas - Departamento de Auditoria
VIII
Av da República, 65
1050-189 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		PRES 77/19 Proc: Presidência - Secretaria Virtual ID 32014	10/07/2019

ASSUNTO: Auditoria à utilização do Fundo REVITA

Na sequência do envio do relato relativo à auditoria à utilização do Fundo REVITA, o qual mereceu a devida atenção, junto se enviam os comentários e respetivos anexos que se submetem à vossa consideração.

Agradecendo a atenção dispensada.

Com os melhores cumprimentos

A Presidente

(Prof.^a Doutora Ana Abrunhosa)

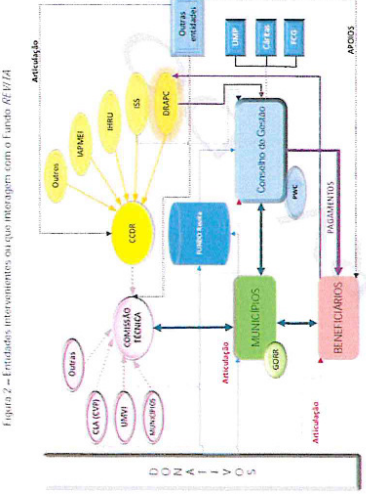
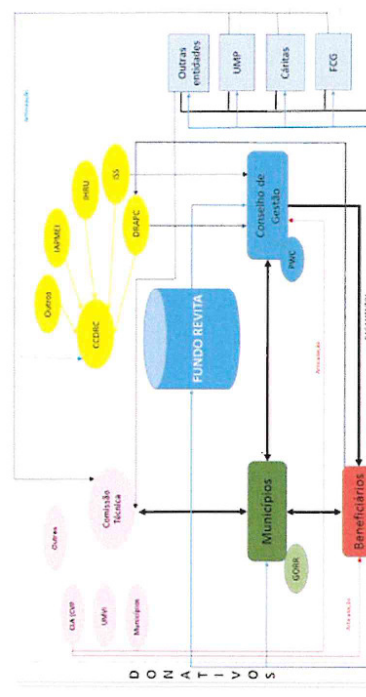
Anexos: Apreciação e comentários, anexos 1, 2, 3A, 3B, 3C, 3D, 3E, 3F,3G, 4A, 4B e 4C.

TRIBUNAL DE CONTAS

E 11227/2019
2019/7/16



Handwritten signature

Relato	Comentários	Obs.
<p><i>Houve articulação e partilha de informação entre as principais entidades na área do apoio à recuperação de habitações: isso revelou-se útil para evitar sobreposições de ajuda mas não substituiu uma coordenação da mesma; nuns casos essa articulação foi suportada em protocolos claros enquanto noutros se caracterizou pela formalidade e falta de clareza; há indícios de que nem sempre funcionou bem, designadamente quanto ao processo de distribuição das casas a intervençionar;</i></p>  <p><i>Figura 2 – Entidades intervenientes as que interagem com o Fundo REVITA</i></p>	<p>A CCDRC articulava com a UMP, a FCG e a Caritas Diocesana de Coimbra com reuniões e pontos de situação frequentes. As interações com a SIC Esperança eram apenas para obter os pontos de situação, sendo a articulação da CCDRC com outras entidades nula, pois a sua relação era diretamente com os municípios. O relatório refere também que foi uma articulação informal. O diploma constitutivo e o regulamento de gestão e funcionamento do Fundo Revita não atribuíram à CCDRC a competência de articulação com as várias entidades que concederam apoios à reconstrução de habitações. A CCDRC estabeleceu ao mais alto nível, em termos institucionais, contactos com a UMP, a FCG e a Caritas Diocesana Portuguesa e de Coimbra. Estes contactos foram feitos quando nos apercebemos que as entidades andavam no terreno a contactar as câmaras e as famílias. Procurámos assim, partilhar informação, evitar duplicação de apoios e ter informação sobre o andamento dos processos. Nesta articulação, a CCDRC não tinha qualquer interferência nos valores de reconstrução, na escolha e nos contratos com os empreiteiros, bem como na fiscalização das obras e respetivos pagamentos.</p>  <p>A CCDRC não fez qualquer articulação com "outras entidades", nem com beneficiários, pelo que não faz sentido a linha de ligação da CCDRC Centro às "outras entidades" e aos beneficiários. A CCDRC articulou-se exclusivamente com a UMP/FCG e Caritas, pelo que deve fazer-se uma linha de ligação da CCDRC as entidades UMP/FCG e a Caritas Diocesana de Coimbra. As "outras entidades", que receberiam donativos, faziam contratos com as famílias, pelo que interagiam frequentemente com as mesmas.</p>	<p>47 e 48</p> <p>Anexo 1</p>

Relato	Página	Comentários	Obs.
<p><i>O processo de comprovação e verificação acima descrito, em vários passos e com vários intervenientes, considera-se, no contexto, cauteloso. Acresce que, embora não prevista, se verificou também a intervenção da CCDRC, revendo os processos antes da sua submissão a validação da Comissão Técnica. Apesar disso, não se observaram delongas na análise e decisão dos processos.</i></p>	63	<p>A CCDRC desenvolveu um sistema de informação SJGE (ver pág. 49) que previa o registo de toda a documentação recolhida em cada processo. Inicialmente, logo imediatamente após a situação de calamidade, era muito difícil solicitar documentos às famílias, que tinham perdido tudo, e demorava muito tempo a obtenção de um formulário preenchido, bem como, a respetiva documentação que deveria acompanhar os formulários. Contudo, com o objetivo de se conseguir a instrução do maior número de processos e de se irem completando os mesmos, fomos, com base no sistema de informação, coligindo toda a informação que conseguíamos obter, até porque necessitávamos dela para suportar a nossa posição na Comissão Técnica. Este facto exigiu uma rotina de verificação e registo documental, que, de facto, constituiu um controlo documental adicional. No entanto, em alguns casos houve demora na entrega de elementos por parte dos municípios, pois os beneficiários também tardavam em entregar os elementos em falta. Esses processos podem hoje, dois anos volvidos, ser considerados incompletos ou mal instruídos, mas sem o sistema de informação desenvolvido pela CCDRC, sem o esforço permanente da equipa da CCDRC a solicitar os elementos em falta, não teria havido condições mínimas formais para aprovar os apoios às famílias, num contexto de grande sofrimento e de grande resistência das mesmas. Todos se recordam das notícias sobre a elevada burocracia que o processo exigia, bem como das afirmações ao mais alto nível dos nossos políticos a pedir menos burocracia e mais celeridade, incluindo as afirmações públicas do Senhor Presidente da República, que repetia frequentemente querer passar o Natal de 2017 numa das casas reconstruídas. Uma pesquisa no Google permite rapidamente confirmar estas nossas afirmações. Este contexto de elevada pressão social e política, normal numa situação de calamidade, como a que aconteceu, exigiu inicialmente soluções de compromisso no que respeitava à carga mínima burocrático-administrativa exigível para uma tomada de decisão. Entretanto, vieram os incêndios de outubro, que tiveram um impacto na Região Centro devastador (do nosso levantamento de danos inicial constavam mais de 1700 habitações identificadas como permanentes, com danos estimados de 80 milhões de euros). Deste modo, a CCDRC, que não teve aumento de recursos humanos e ficou responsável pela reconstrução de uma parte importante das habitações ardidas nos incêndios de outubro, coordenando o PARHP, teve que repartir os seus recursos humanos. Demos naturalmente mais atenção aos problemas dos incêndios de Outubro, embora mantivéssemos a nossa participação na Comissão Técnica, que tem um Conselho de Gestão que é, em última instância, o responsável pelo Fundo Revita.</p>	

Relato	Página	Comentários	Obs.
<p>... o formulário de requerimento, em Anexo IV ao Regulamento do Fundo, e a lista de documentação a entregar não contemplam várias da informação necessária à aferição dos critérios de acesso e à aplicação dos critérios de priorização dos pedidos de apoio.</p>	63	<p>Na sequência dos acontecimentos de 17 de junho, verificou-se que não existia nenhum modelo ou formulário para o efeito referido, pelo que foi necessário criar um modelo, que sofreu alterações de melhoramento. Ainda assim trata-se de um modelo apresentado e validado pelo CG do Fundo Revita.</p>	
<p>Observou-se que, sendo este um critério de prioridade, a aferição do mesmo não deu origem a qualquer priorização, tendo todos os pedidos sido considerados como referindo-se a habitações permanentes. Nunca foi elaborada uma lista prioritizada das habitações a apoiar, nem mesmo com base nos subcritérios aplicáveis às habitações permanentes;</p>	64 e 65	<p>A CT considerou o apoio exclusivamente a habitações permanentes, pelo que não haveria lugar a hierarquização entre habitações permanentes e não permanentes. Quanto à priorização dentro das habitações permanentes, trata-se de uma questão que perde relevância a partir do momento em que está assegurado o apoio financeiro para todas as habitações permanentes do levantamento.</p>	
<p>Esse procedimento não foi adequado. De facto, constatou-se que houve requerimentos que não chegaram a ser apresentados ou não foram aceites pelas câmaras municipais, dado os proprietários reconhecerem que a habitação ofertada era uma segunda habitação. Ora, em face das regras, esses requerimentos deveriam ter sido submetidos e, caso preenchessem os critérios de acesso, aceites, sendo depois hierarquizados abaixo das comprovadas habitações permanentes.</p>	65	<p>Na situação de catástrofe verificada, os recursos disponíveis (humanos e logísticos) foram canalizados para avaliação das habitações consideradas permanentes. Relativamente a habitações não permanentes, havia a perspetiva futura de que poderiam vir a ser apoiadas noutra fase (ver RCM nº101-A72017, de 12 de julho), como se veio a verificar (Portaria nº173-A/2018 de 15 de junho). Na nossa perspetiva os apoios do Fundo Revita, no que respeita à habitação, eram apenas para habitação permanente. Trabalhámos sempre com todos os atores com esse princípio orientador de atuação. Senão, porque razão criou o Governo um sistema de apoio paralelo para as habitações não permanentes?</p>	conforme referido na página 82 do relato

Relato	Página	Comentários	Obs.
<p>Em muitos casos, foi considerada como suficiente para comprovar o caráter permanente da habitação a prova da sua titularidade, constatada pela caderneta predial urbana (CPU) e/ou pela certidão de registo predial. Ora, uma coisa é um imóvel pertencer a um proprietário, outra coisa é ser a sua primeira habitação.</p> <p>Em geral, a CCDRC e a CT aceitaram como devidamente instruídos processos sem comprovativo da morada fiscal e sem faturas de eletricidade, acolhendo a caracterização como habitação permanente exclusivamente com base na CPU e na declaração dos municípios;</p>	65	<p>Onde se lê "a CCDRC e a CT" entendemos que deveria dizer-se "a CT" uma vez que a CCDRC é apenas um dos membros deste órgão. No respeito pelo princípio constitucional da autonomia das autarquias, a CCDRC não tem tutela sobre as mesmas, pelo que só podia confiar nas informações que estas prestaram. O mesmo fez, aliás, a CT que aceitava a declaração constante do Anexo B do formulário de candidatura, onde os autarcas atestavam que as habitações em causa tinham arldido no incêndio de junho de 2017 e que constituíam a habitação permanente dos requerentes. Recordá-se, que numa fase inicial, até meados de setembro, não se exigia a morada fiscal, nem faturas de eletricidade, pelo que muitos dos processos entregues, em junho, julho e agosto, não contém estes documentos, nem foram posteriormente solicitados às famílias, que tinham já entregue o que era exigível à data em que fizeram o pedido de apoio e que resistiam sempre muito a qualquer pedido adicional de documentação. Em nossa opinião, numa situação de calamidade, é suficientemente boa a declaração de um órgão público como o presidente da câmara, muitas das vezes corroborada por declaração escrita de um presidente de Junta de freguesia.</p> <p>Por outro lado, nem o diploma constitutivo, nem o regulamento de funcionamento do Fundo Revita atribuem competências de controlo e fiscalização à CCDR Centro.</p> <p>A utilização da CPU, na fase inicial (até setembro de 2017), serviu para aferir a titularidade do imóvel e não a tipologia de habitação (permanente ou não permanente), pois nessa fase inicial, obrigava-se o requerente a comprovar que se tratava de habitação própria. Caso não se confirmasse ser habitação própria, seria questionada a situação de usufrutuário do imóvel.</p>	Conforme referido na página 60 do relato
<p>Para a aferição do caráter permanente da habitação não foi exigido e verificado o domicílio fiscal dos beneficiários através do respetivo cadastro fiscal</p>	65	<p>Nem a CCDRC, nem a CT, tinham competências para solicitar informação à Autoridade Tributária sobre o domicílio fiscal, nem sobre o respetivo cadastro fiscal. Como é sabido, os requerentes davam essa autorização, no formulário de candidatura, às respetivas Câmaras Municipais e ao Conselho de Gestão.</p>	
<p>Observou-se o apoio a herdeiros de pessoas que faleceram no incêndio e após o incêndio e que não habitavam o local. A CT refere na ata n.º 10, de 27 de setembro de 2017: reconstrução das habitações, independentemente de viverem lá ou não.</p>	65 e 66	<p>Existe um lapso no relato; a ata nº 10 realizou-se no dia 7 de setembro de 2018. Relativamente aos herdeiros, consta da ata o seguinte texto:</p> <p>«g) Direito Sucessório</p> <p>Relativamente a apoio a herdeiros de pessoas que faleceram no fogo e após o fogo, o CG do Fundo REVITA sempre considerou que os herdeiros tinham direito à Reconstrução das habitações, independentemente de viverem lá ou não. No contexto dos incêndios de outubro, a Senhora Provedora-Adjunta de Justiça comunicou da legitimidade dos mesmos, conforme se pode verificar na comunicação da Senhora Provedora-Adjunta de Justiça enviada à Senhora Presidente da CCDRC a 21 junho de 2018.»</p>	Anexo 2

Relato	Página	Comentários	Obs.
<p><i>Nas situações em que foram apresentadas faturas de eletricidade verificou-se que, nalguns casos, o local de consumo indicado não coincide com a localização do imóvel objeto de apoio, que os consumos são estimados e/ou baixos ou que respeitam a períodos anteriores, não comprovando, assim, a utilização permanente da habitação;</i></p>	65	<p>São normais consumos reduzidos nos casos de famílias com uma só pessoa, e na maioria das situações, idosa, e com poucos eletrodomésticos nestes territórios rurais.</p>	

Relato	Página	Comentários	Obs.
<p>A análise efetuada pela CCDRC no apoio à CT foi essencialmente documental, centrada no conteúdo dos requerimentos e na sua instrução processual, confiando nas declarações dos municípios e sem análise crítica dos documentos (e.g. análise do conteúdo das faturas de electricidade para verificar se comprovavam a utilização das casas);</p>	67	<p>A tarefa de apoio técnico às autarquias não visava substituir nem as autarquias, nem o Fundo Revita, tão somente dar um apoio técnico a autarquias com equipas técnicas reduzidas, e registar toda a documentação no sistema de informação desenvolvido por moto próprio pela CCDRC e sem qualquer apoio financeiro do Fundo Revita ou de outra entidade. Em nenhuma norma do DL que institui o Fundo Revita ou o Regulamento de Gestão do Fundo Revita é acometida à CCDRC a função de controlo crítico da informação enviada pelos municípios. Não se entende por isso a observação feita à CCDRC, que deu apoio para além do previsto no diploma do Fundo Revita. Pelo contrário, através do seu apoio aos municípios e insistência para que juntassem a documentação em falta, a CCDRC conseguiu que muitos processos fossem aprovados rapidamente, como exigia a situação de emergência social.</p> <p>No que respeita às faturas de electricidade, a CCDRC não dispunha de uma metodologia aprovada pelo Conselho de Gestão para definir o que eram consumos indiciadores de uso habitacional. Porque é feita a referência à CCDRC e não à CT? Contudo, mesmo que a referência fosse feita à CT, o nosso argumento de resposta seria o mesmo. Na sequência dos envios dos processos pelas Câmaras Municipais à CCDRC foram múltiplos os nossos esforços junto das mesmas para os completar o mais possível. Por outro lado, temos situações concretas em que, apesar de considerarmos que os processos não estavam em condições de ser apresentados à Comissão Técnica para pedido de apoio, a Câmara Municipal em causa apresentou, sem considerar a nossa opinião, os pedidos de apoio à CT. São exemplos disso os processos MP4 e MS10.</p> <p>Sobre o processo da habitação do (processo MP4), informa-se o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Em 03/11/2017 foi registado no sistema SIGE o resultado da análise feita pela CCDRC do formulário REVITA apresentado pela Câmara Municipal de Pedrógão (print screen do sistema de informação - anexo 3A), informando que se aguarda pela correta instrução do processo (facto que não se verificou até à reunião da CT de 30/11/2017); - Apesar da posição da CCDRC, o processo foi submetido pela câmara municipal de Pedrógão Grande à reunião da Comissão Técnica de 30/11/2017 (anexo 3B); foi proposta pela Comissão Técnica a não aprovação do processo; apesar de a ata da reunião não o referir, o motivo em causa foi a instrução incompleta do processo. - E-mail do Senhor PCIM Pedrógão Grande em 31/01/2018 (anexo 3C); não foi dado qualquer seguimento a este e-mail; - Na reunião da Comissão Técnica de 01/02/2018, a Câmara Municipal de Pedrógão Grande informou que iria remeter novamente o processo em causa para aprovação pelo Fundo REVITA, uma vez que já 	Anexos 3 e 4 (casos práticos)

	<p>estaria completo (anexo 3D).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Em 16/03/2018, o da Câmara Municipal de Pedrógão Grande enviou a documentação sobre esse processo para a CCDRC (anexo 3E); - Em 21/03/2018 foi verificada a documentação recebida, tendo-se concluído pela correta instrução do processo e proposto a respetiva apreciação pela Comissão Técnica (print screen do sistema de informação - anexo 3F); - Na reunião da Comissão Técnica de 23/03/2018 (anexo 3G) é proposto o apoio da reconstrução da habitação do ao Conselho de Gestão, com base na informação prestada pelo requerente e na confirmação da mesma pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande, que consta aliás de forma convicta no e-mail que me enviou a 31-01-2018. <p>Sobre o exemplo do processo do (processo MS10), verifica-se também que a Câmara Municipal de Pedrógão Grande não teve em consideração a apreciação técnica que recomendava a exclusão do apoio, tendo, pelo contrário proposto, o financiamento desta habitação pela UMP/FCG. Sobre este processo (processo MS10), informa-se o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Em 17/11/2017, a análise técnica feita pela CCDRC conclui que a habitação do requerente em Pedrógão Grande não era a sua habitação permanente (anexo 4A); - Na reunião da CT de 30/11/2017, a CM de Pedrógão Grande propôs que o processo fosse colocado à consideração da CT e do CG para qualificação da habitação em Pedrógão Grande como habitação permanente (anexo 4B); - Na reunião da CT de 15/12/2017, a CM de Pedrógão Grande propôs que o financiamento desta intervenção fosse assegurado pela UMP/FCG (anexo 4C); a CT concluiu que o processo reunia as condições de admissibilidade para decisão de financiamento pela União das Misericórdias Portuguesas/Fundação Calouste Gulbenkian e deliberou que o mesmo fosse submetido ao Conselho de Gestão. <p>Deste modo, parece-nos que fornecemos evidências suficientes de: que, dentro do nosso âmbito de intervenção e no contexto das orientações de que dispúnhamos da parte do CG, a CCDRC fez uma análise crítica da informação enviada pelos municípios, e que nem sempre os municípios se sentiam vinculados à nossa opinião, nem tinham que o estar, pois possuem autonomia no âmbito das regras do Fundo Revita, para propor os pedidos de apoio que consideravam que se enquadravam nas regras, sem a prévia validação da CCDR Centro.</p>	
Relato	Comentários	Obs.

<p><i>Falta de evidência de verificações físicas e confirmações de informação, quer por parte dos municípios, quer da CCDR, quer da CT. Estas verificações são essenciais no decurso normal dos processos, para efeitos de validação substancial, e mais importantes ainda na reanálise de processos duvidosos, como os que surgiram por efeito das denúncias.</i></p>	67	<p>Em nenhuma parte do DL que constitui o Fundo Revita ou o Regulamento de Gestão do Fundo Revita são atribuídas à CCDRC as funções de controlo ou de fiscalização. A CCDRC é um elemento da Comissão Técnica, que, aliás, extravasou as funções que lhe estavam cometidas nos diplomas legais, quer através da construção de um sistema de informação, quer pelo apoio técnico que prestou às autarquias. Por isso, não se percebe a referência individualizada à CCDRC. Recorda-se que a UMVI mudou a sua sede para Pedrógão Grande, logo a seguir aos incêndios, sendo uma das suas tarefas, enquanto membro da Comissão Técnica, o acompanhamento das obras no terreno. Esta responsabilidade foi aliás transmitida a todos numa reunião pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional que informou que o acompanhamento das obras no terreno iria ser feito pela UMVI. Por outro lado, a verificação física ou a fiscalização, a serem feitas pela CCDRC ou pela CT, não asseguravam o princípio da segregação de funções, uma vez que quem contrata ou fiscaliza uma determinada decisão não deve estar implicado no processo que conduz à tomada dessa decisão.</p>
--	----	--

Handwritten signature



Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora do

Tribunal de Contas
Dr.ª Leonor Corte-Real Amaral
Direção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
Processo n.º 9/2019 AUDIT

Nossa referência
828312

Data
2019-07-08

ASSUNTO: Auditoria à utilização do fundo REVITA na reparação de danos causados pelos incêndios de 2017 (junho).

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., adiante IHRU, I.P., notificado no dia 28 de junho de 2019, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março, do relato de auditoria produzido no âmbito do Processo n.º 9/2019 “Auditoria à utilização do Fundo REVITA na reparação de danos causados pelos incêndios de 2017 (junho)”, vem exercer a sua pronúncia nos seguintes termos:

Tal como é referido no relato de auditoria acima melhor identificado, a intervenção do IHRU, I.P., no processo de levantamento dos prejuízos causados pelos incêndios de junho de 2017, circunscreveu-se às ações identificadas no ofício n.º 815806, de 27/02/2019, através do qual o IHRU, I.P., deu conhecimento a essa Direção-Geral das informações e elementos remetidos à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C), em 29 e 30 de junho e 2 e 6 de julho de 2017, bem como à Polícia Judiciária, em 9 de novembro de 2018, no âmbito do levantamento dos prejuízos resultantes dos incêndios ocorridos em junho do mesmo ano, cujo teor e conteúdo aqui se reiteram.

De exposto resulta que não foram atribuídas ao IHRU, I.P., quaisquer competências na matéria, designadamente, no que respeita a instrução de candidaturas, concessão de apoios financeiros, e ou acompanhamento de execução de obras de reabilitação e reconstrução das habitações afetadas.

Crê-se de referir, no entanto, no que concerne à recomendação desse Tribunal ao Governo para promover a definição de um sistema coordenado de planeamento do auxílio à reconstrução e reabilitação na sequência de calamidades, que o Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio, criou o Porta de Entrada, programa que se aplica às situações de necessidade de alojamento urgente de pessoas que se vejam privadas, de forma temporária ou definitiva, da habitação ou do local onde mantinham a sua residência permanente ou que estejam em risco iminente de ficar nessa situação, em resultado de acontecimento imprevisível ou excepcional, incluindo incêndios (cf. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 29/2018).

Refira-se, ademais, que de acordo com o programa Porta de Entrada os municípios afetados por acontecimento imprevisível ou excepcional devem ser envolvidos nas ações a promover, e, sempre que a dimensão ou a gravidade da situação o justifique, também outras entidades, públicas ou privadas, incluindo os serviços sociais, mediante a outorga de protocolos de cooperação institucional (cf. n.º 2 do artigo 2.º e artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 29/2018).

Nada mais havendo a referir para efeitos do citado Relato de Auditoria, ficamos ao dispor de V. Exa. para quaisquer esclarecimentos que eventualmente entenda por conveniente formular.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo



Isabel Dias



Exmo. Senhor Doutor Juiz Conselheiro
Presidente do Tribunal de Contas
Vítor Manuel da Silva Caldeira

N/REF: 111/CD/2019

N/PROC. E.4.2

DATA: 2019/07/08

Assunto: Auditoria à utilização do Fundo REVITA – Relatório de Auditora – Audição

Exmo. Senhor Doutor Juiz Conselheiro,

O Instituto Nacional de Estatística (INE) agradece o envio do extrato do relato da Auditoria à utilização do Fundo REVITA, relativamente ao qual entende serem necessários os seguintes esclarecimentos:

1. O INE é responsável pela classificação setorial das unidades institucionais tendo como objetivo a compilação de Contas Nacionais. A concretização deste objetivo baseia-se nas regras consubstanciadas no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010) e ainda, no caso particular das AP, no “Manual do Défice e da Dívida das Administrações Públicas” (MDD) e nas Decisões e *Guidelines* emitidas pela Comissão Europeia (Eurostat).
2. De acordo com o SEC 2010, parágrafo 2.12, uma unidade institucional é:
“uma entidade económica caracterizada por ter autonomia de decisão no exercício da sua função principal. Uma unidade residente é considerada como unidade institucional no território económico em que tem o seu centro de interesse económico predominante se tem autonomia de decisão e dispõe de um registo contabilístico completo ou é capaz de o elaborar.”
3. O Fundo REVITA não dispõe de autonomia de decisão no exercício da sua função principal, apenas cumprindo um dos critérios elencados no SEC 2010, relativo à capacidade de elaborar um registo contabilístico das suas operações económicas.
Estes critérios são referidos na segunda parte do parágrafo 2.12 do SEC 2010:
“Para ter autonomia de decisão no que respeita à sua função principal, uma entidade deve ter:
a) *O direito de ser proprietária de bens e ativos; pode transacionar a propriedade dos bens ou ativos em operações com outras unidades institucionais;*



- b) A capacidade para tomar decisões económicas e realizar atividades económicas pelas quais é responsável perante a lei;*
- c) A capacidade para contrair passivos em seu próprio nome, aceitar obrigações ou compromissos futuros e celebrar contratos; e*
- d) A capacidade para elaborar um registo contabilístico completo, ou seja, documentos contabilísticos onde aparece a totalidade das suas operações efetuadas no decurso do período de referência das contas, e um balanço dos seus ativos e passivos.”*

4. Uma vez que não dispõe de autonomia de decisão, de acordo com o SEC 2010, o Fundo REVITA não é uma unidade institucional. Em consequência, não consta na lista publicada pelo INE das entidades do setor das Administrações Públicas, integrando-se no conjunto da Administração Central (s13111).

Cumpra ainda ao INE referir que, ao abrigo do protocolo de cooperação institucional assinado em março de 2017, informações e clarificações de natureza metodológica, nomeadamente as referentes à classificação setorial de entidades, podem ser obtidas no âmbito do Grupo de Trabalho e em que o Tribunal participa, evitando-se assim a utilização de informação não confirmada.

Com os meus cumprimentos,

O Conselho Diretivo

Francisco Lima
Presidente