

Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação

RELATÓRIO DE AUDITORIA 13/2021

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS



Processo 18/2020 – AUDIT

Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação

A reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação?

Novembro de 2021





SUMÁRIO

A dimensão do impacto adverso da pandemia em Portugal levou o Tribunal de Contas a ajustar o seu plano de ação, nomeadamente para avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação das funções económicas. Com efeito, a saúde, que é a primeira condição de vida plena, depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem, não só o direito dos cidadãos à saúde (nos termos do artigo 64.º da Constituição), como de outros direitos fundamentais que para ele concorrem, como é o caso do direito à habitação (nos termos do artigo 65.º da Constituição).

A crise pandémica veio amplificar a importância da habitação na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social, com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda de rendimentos necessários para pagar empréstimos ou rendas habitacionais. Importa que o ajustamento da política pública habitacional identificado como reação ao impacto adverso da pandemia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto no setor da habitação, em prossecução do interesse público.

O Ministério das Infraestruturas e da Habitação identificou o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) como entidade gestora das cinco medidas extraordinárias tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação: conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU; proteção do arrendamento habitacional; parque habitacional público de habitação a custos acessíveis; reconversão de alojamento local; mecanismos de redução, suspensão e isenção de rendas, por entidade pública (o IHRU).

Visando avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial, as principais conclusões da auditoria são as seguintes:

- ◆ Não foram determinadas com rigor as necessidades habitacionais decorrentes do impacto adverso da pandemia, nem essas necessidades tiveram impacto nos objetivos definidos para o programa orçamental, os quais se mantiveram inalterados, tal como as metas previstas para 2020, e só originaram uma medida para reagir a esse impacto, sem orçamento e com resultado imaterial.
- ◆ A estrutura existente não se revelou adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas, identificando e quantificando a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia, a reação a esse impacto adverso e a recuperação desse impacto, através da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.
- ◆ A informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar recuperação do impacto adverso da pandemia no setor da habitação.
- ◆ Em suma, até 31/12/2020, a reação resumia-se a cinco medidas, com grau de execução insuficiente e incipiente (16% do orçamentado), das quais duas não apresentavam resultados, só uma tinha meta definida, sem a ter atingido, e nenhuma se revelava eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial.

ÍNDICE GERAL

1.	INTRODUÇÃO	7
2.	TERMOS DE REFERÊNCIA	8
3.	OBSERVAÇÕES.....	11
3.1.	SITUAÇÃO INICIAL.....	11
3.2.	IMPACTO ADVERSO.....	18
3.3.	REAÇÃO.....	21
3.3.1.	MEDIDAS NACIONAIS	21
3.3.2.	MEDIDAS EUROPEIAS.....	22
3.3.3.	MEDIDAS AUDITADAS	23
3.4.	RECUPERAÇÃO.....	27
3.4.1.	INEFICÁCIA DAS MEDIDAS AUDITADAS	27
3.4.2.	PRINCIPAIS RISCOS POR REDUZIR	36
4.	CONCLUSÕES	43
5.	RECOMENDAÇÕES	45
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	46
7.	EMOLUMENTOS	46
8.	DECISÃO	47
9.	AUDIÇÃO DAS ENTIDADES	48

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – POLÍTICA DE HABITAÇÃO – OBJETIVOS, INDICADORES, METAS E RESULTADOS.....	16
QUADRO 2 – EVOLUÇÃO DO PRINCIPAL IMPACTO ADVERSO DA PANDEMIA EM PORTUGAL	18
QUADRO 3 – SITUAÇÃO DAS MEDIDAS AUDITADAS EM 30/09/2020	24
QUADRO 4 – SITUAÇÃO DAS MEDIDAS AUDITADAS EM 31/12/2020	27
QUADRO 5 – GRAU DE EXECUÇÃO DAS DESPESAS COM A MEDIDA HABITAÇÃO.....	37
QUADRO 6 – GRAU DE EXECUÇÃO DOS OBJETIVOS DO PROGRAMA HABITAÇÃO	37

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – PRINCIPAIS NECESSIDADES HABITACIONAIS (2018)	12
FIGURA 2 – RISCOS CONEXOS COM O IMPACTO DA PANDEMIA NO SETOR DA HABITAÇÃO.....	20
FIGURA 3 – CICLO PROCESSUAL DE MEDIDAS AUDITADAS	34



PRINCIPAIS SIGLAS

	DESCRIÇÃO
BEI	Banco Europeu de Investimento
CRPH	Conservação e Reabilitação do Parque Habitacional
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ENH	Estratégia Nacional para a Habitação
FNRE	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
IFRRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
IHRU, IP	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
LBH	Lei de Bases da Habitação
M€	Milhão de Euros
MIH	Ministério das Infraestruturas e da Habitação
MRSIREP	Mecanismos de Redução, Suspensão e Isenção de Rendas por Entidades Públicas
NGP	Nova Geração de Políticas de Habitação
PAH	Proteção do Arrendamento Habitacional
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PHPHCA	Parque Habitacional Público de Habitação a Custos Acessíveis
PNH	Programa Nacional de Habitação
PO	Programa Orçamental
POIH	Programa Orçamental Infraestruturas e Habitação
RAH	Relatório Anual da Habitação
RAL	Reconversão de Alojamento Local
RIAPSH	Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação
UE	União Europeia



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Mário Tavares da Silva
	Selma Isabel Rebêlo
Equipa de Auditoria	Ana Mafalda Vieira
	Maria João Morgado
	Frederico Hugo Pinto
Colaboração	Ângela Maria Castro
	Cristina Correia Marçal

1. INTRODUÇÃO

1. A pandemia da COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, gerou uma situação de emergência de saúde pública que atingiu, de forma inesperada e sem precedentes, a generalidade dos países e levou à aplicação de medidas urgentes e excepcionais, para fazer face à situação epidemiológica (crise sanitária) e às suas consequências (crise social, económica e financeira).
2. O impacto adverso da pandemia (expresso pela variação negativa face à situação inicial), resultante da inerente crise sanitária e da consequente crise social, económica e financeira, impõe a necessidade de ajustar as políticas públicas e os seus instrumentos de intervenção, para priorizar a aplicação das medidas que melhor conciliem a satisfação das necessidades públicas emergentes destas crises com os recursos públicos disponíveis e com as exigências da boa gestão pública.
3. A reação ao impacto adverso da pandemia (expressa pela variação positiva estimada com a aplicação das medidas) tem riscos associados, cuja prevenção e gestão eficazes concorrem para a recuperação do mesmo (expressa pela variação positiva verificada até se atingir a situação inicial).
4. A dimensão do impacto adverso da pandemia em Portugal levou o Tribunal de Contas a ajustar o seu plano de ação, nomeadamente para avaliar se a reação a esse impacto seria adequada para assegurar a recuperação das funções económicas. Com efeito, a saúde, que é a primeira condição de vida plena, depende de a economia das sociedades ser saudável, desde logo pela necessidade de bens e serviços que assegurem não só o direito dos cidadãos à saúde (nos termos do artigo 64.º da Constituição) como de outros direitos fundamentais que para ele concorrem, como é o caso do direito à habitação (nos termos do artigo 65.º da Constituição).
5. A crise pandémica veio amplificar a importância da habitação na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda de rendimentos necessários para pagar empréstimos ou rendas habitacionais. Importa que o ajustamento da política pública habitacional identificado como reação ao impacto adverso da pandemia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto no setor da habitação, em prossecução do interesse público.
6. Ora, avaliar o custo das políticas públicas (para afetar os recursos públicos em função da sua eficiência face aos resultados alcançados) é o propósito maior da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro. E, para viabilizar esse propósito, a implementação da orçamentação por programas é considerada essencial. Desde 18/02/2019, é o Ministro das Infraestruturas e da Habitação que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de habitação e de reabilitação urbana. Assim, cabe a esta área de governação definir o referido ajustamento da política pública habitacional e, por consequência, identificar:

⇒ *cada medida tomada, como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação, com e sem expressão no Programa Orçamental Infraestruturas e Habitação (POIH)*

⇒ *o fundamento dessa medida (expresso por diploma legal ou regulamentar)*

⇒ *o objetivo de cada medida (a expressar através da sua meta final)*

⇒ *a entidade gestora responsável pela aplicação de cada medida*

⇒ *a vigência de cada medida*

⇒ *o orçamento e a execução financeira (despesa e/ou perda de receita) de cada medida*

⇒ *o indicador da execução física de cada medida, com metas previstas e resultados obtidos*

2. TERMOS DE REFERÊNCIA

7. Objetivo – Avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial.
8. Objeto – Medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo Programa Orçamental Infraestruturas e Habitação (POIH), como Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação (RIAPSH).
9. Âmbito – O período de incidência é o ano de 2020, sem prejuízo do recurso a informação antecedente e superveniente considerada relevante. A entidade auditada é o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), IP, entidade gestora responsável pela implementação das medidas identificadas como RIAPSH, designadamente as do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 41/2020, de 6 de junho.
10. Riscos – Face ao objetivo da auditoria, foram identificados como principais riscos relativos às medidas tomadas como RIAPSH: falta de integralidade, fiabilidade e consistência na informação reportada sobre as medidas; insuficiente grau de execução das medidas; ineficácia das medidas.
11. Metodologia – Aplicação de métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do Tribunal de Contas para recolha de evidência de auditoria, designadamente questionários e análises documentais. A auditoria considerou, também, orientações constantes de ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*)¹ aprovadas pela INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*). Foram ainda consideradas as referências bibliográficas técnicas e académicas pertinentes, recomendações internacionais e resultados de ações de controlo realizadas pelo Tribunal de Contas².
12. Critérios – Constituem critérios de auditoria os objetivos das medidas que constituem o objeto da ação, os seus indicadores (com as respetivas metas) e as previsões do seu grau de execução. Constituem evidências de auditoria os graus de execução das medidas e de cumprimento dos seus objetivos através dos resultados dos seus indicadores, em 2020.
13. Condicionantes – Face às limitações impostas pela situação pandémica não foi realizado serviço externo. Os procedimentos inerentes à recolha da evidência foram desenvolvidos com recurso às fontes de informação identificadas e aos elementos remetidos pelo Ministério das Infraestruturas e da Habitação e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP.
14. Audição – nos termos e para os efeitos legais, o relato foi objeto de audição pelo Ministério das Infraestruturas e da Habitação (MIH) e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP. As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório.

¹ Com destaque para as ISSAI da série 5500, nomeadamente a ISSAI 5510 (auditoria à redução dos riscos de desastres), a ISSAI 5520 (auditoria à ajuda pós-desastre), e a ISSAI 5530 (especificidades derivadas dos riscos acrescidos de fraude e corrupção que se verificam em especial na fase de emergência).

² “Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (covid-19)” – Relatório aprovado em 01/06/2020 e disponível no portal do Tribunal de Contas. Consta da página 10 desse relatório: “A preocupação predominante na reação a situações de emergência é a rápida resposta à crise e às necessidades das populações. Sabe-se, em resultado de experiências passadas, que a celeridade dessa resposta implica frequentemente que os sistemas de controlo sejam suspensos ou ignorados, que os procedimentos de *compliance* sejam postergados, que os mecanismos de fiscalização e responsabilização sejam enfraquecidos e que a transparência da ação pública seja prejudicada, o que envolve riscos acrescidos de desperdício, má gestão e corrupção. Importará, pois, assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes à utilização de recursos públicos”.

A apreciação que essas respostas suscitam consta dos pontos pertinentes do relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas constam do último ponto do relatório.

Em contraditório, o MIH alega, como ponto prévio, que o contexto desta auditoria pressupõe necessariamente o enquadramento legal das competências do Tribunal de Contas expresso na sua Lei de Organização e Processo (artigos 1.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, alínea g), *“não se compreendendo o escrutínio político das medidas em curso que deverá ser nas instâncias adequadas, nomeadamente na Assembleia da República, nos termos constitucionalmente previstos”*.

Ora, competindo ao Tribunal de Contas, nos termos da sua Lei de Organização e Processo, realizar auditorias às entidades sujeitas à sua jurisdição e aos seus poderes de controlo financeiro (âmbito que integra o Estado e seus serviços, bem como os institutos públicos) para apreciar, designadamente, a eficácia da sua gestão financeira, segundo critérios técnicos, há que distinguir claramente entre o escrutínio político das medidas em causa, que não compete ao Tribunal e não consta do presente relatório, e a avaliação técnica da implementação dessas medidas, nomeadamente quanto à sua eficácia, no período de incidência, que a auditoria examinou e é reportada neste relatório, tal como muitas outras instituições congéneres fizeram ou estão a fazer. Aliás, incompreensível seria o Tribunal não realizar auditorias sobre a reação ao impacto adverso da pandemia face à gravidade, importância e materialidade desse impacto em Portugal.

Como primeira consideração geral, o MIH alega que a crise pandémica se trata *“de um fenómeno novo, inédito para o qual nenhum país estava preparado e que obrigou a uma resposta imediata e a uma constante «aprendizagem em processo»”*, devendo, por isso, relativizar-se *“muitas das exigências padrão em matéria de previsão, situação de partida, planeamento, desenvolvimento das respostas e sua avaliação”*. Por sua vez, o IHRU alega que as medidas foram criadas *“no contexto imprevisível e excepcional de uma Pandemia que atingiu uma escala mundial no sentido de assegurar a existência de respostas para as pessoas e entidades afetadas pelos efeitos adversos dessa pandemia”* pelo que *“a análise e conclusões que constam do Relato de Auditoria, ao partirem de uma premissa de atuação do IHRU, IP, num contexto de normalidade, resultam dissonantes dos objetivos prosseguidos pelas “Medidas” tomadas como reação ao impacto adverso da Pandemia”*.

Ora, quatro das cinco medidas identificadas pelo MIH e confirmadas pelo IHRU como RIAPSH constavam do PEES, nos termos da RCM que o aprovou, como medidas de estabilização económica e social, com um horizonte temporal de sete meses (do início de junho ao fim de 2020) e após ter sido ultrapassada a fase de emergência inicial (a que obrigou a uma resposta imediata). Nestes termos, importava então retomar a economia sem descurar a pandemia, tendo sido reportados no PEES os objetivos (dinamização económica do emprego e combate à pobreza) e o financiamento previsto (63,5 M€) para essas medidas em 2020. Porém, mesmo sem serem medidas de resposta imediata e tendo previsão financeira, não foram reportadas metas para três das medidas e só para duas foram obtidos resultados, tendo apenas sido utilizado 16% (10 M€) do financiamento previsto. Além disso, a restante medida teve um resultado imaterial. O exame não partiu de uma premissa de atuação num contexto de normalidade, mas do contexto previsto no PEES para as medidas tomadas como RIAPSH e para o referido horizonte temporal.

Como segunda consideração geral, o MIH alega ser pouco salientado o alinhamento *“entre as principais medidas de política habitacional que enformam a NGPH, prévia à crise pandémica, e a aprendizagem que decorre da crise pandémica”*.

Ora, reitera-se que não compete ao Tribunal de Contas o escrutínio político de medidas de política habitacional, mas sim a avaliação técnica da implementação das medidas objeto da auditoria, nomeadamente quanto à sua eficácia no período de incidência examinado.

Como terceira consideração geral, o MIH alega “*que, num contexto de pandemia, o conceito de «direito à habitação» assume necessariamente um sentido específico, de natureza conjuntural e circunstancial, que não deve ser confundido com o sentido que assume em «tempos normais», orientado para as políticas estruturais de provisão*” pelo “*que não se trata propriamente, numa emergência pandémica, de proceder a um «ajustamento da política pública habitacional»*” (como consta do sumário do presente relatório), “*mas antes da criação de respostas imediatas e específicas, de exceção, para assegurar que as famílias mantêm a sua habitação*”.

Ora, o referido ajustamento da política pública habitacional ao contexto da pandemia é expresso pelas cinco medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo setor da habitação e confirmadas por esta área (MIH e IHRU) como reação ao impacto adverso da pandemia. Quatro dessas medidas constam do PEES, nos termos da RCM que o aprovou, como medidas de estabilização económica e social, com um horizonte temporal de sete meses (do início de junho ao fim de 2020) e após ter sido ultrapassada a fase de emergência inicial, não consubstanciando, portanto, respostas imediatas, o que os seus resultados também evidenciam (a sua execução financeira representou 16% do previsto e duas das medidas não tiveram resultados).

Como quarta consideração geral, o MIH alega “*que as medidas de resposta a uma situação pandémica, no âmbito da habitação, podem assumir objetivos (e quadros temporais distintos)*” sendo tão importantes as medidas de resposta imediata como as medidas cujos benefícios se situam já num horizonte de médio ou longo prazo.

Ora, das cinco medidas tomadas como RIAPSH, o MIH identifica duas como respostas de emergência e três como respostas de médio e longo prazo (quando na sua terceira consideração geral alegava tratar-se da criação de respostas imediatas). Porém, uma dessas respostas de emergência teve uma execução financeira de 29% do previsto e a outra tem um resultado imaterial. Sobre duas das respostas de médio e longo prazo, o PEES refere “*que um programa de reconversão do alojamento local para arrendamento acessível (...) é uma solução eficaz e rápida face à urgência de resposta à crise habitacional*”, mas esta medida não foi implementada em 2020, e “*que é fundamental avançar celeremente com as intervenções necessárias no património já identificado como apto para este fim [parque habitacional público de habitação a custos acessíveis], o que envolve, na larga maioria dos casos, o desenvolvimento de projetos e obra*”, mas esta medida não teve resultados em 2020 e a sua execução financeira neste ano representou apenas 7% do previsto.

Como quinta e última consideração geral, o MIH alega que o Relato da Auditoria, ao não distinguir as duas linhas de atuação, no âmbito das políticas públicas de habitação, reforma estrutural e resposta conjuntural, “*não analisa, de forma adequada, os pressupostos na análise, promovendo (...) conclusões desfasadas do duplo objetivo das medidas tomadas*”. Por sua vez, o IHRU alega que o Relato também não considera a realidade do seu contexto de atuação para implementar as medidas em 2020, em especial que os efeitos do impacto adverso da pandemia também se fizeram sentir no funcionamento das empresas e da Administração Pública.

Ora, tem de reiterar-se que o objetivo da auditoria é avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial, que o período de incidência do exame é o ano de 2020, que os critérios de auditoria são os objetivos das cinco medidas que constituem o objeto da ação (e que foram confirmadas por MIH e IHRU), os seus indicadores (com as respetivas metas) e as previsões do seu grau de execução (informação essa constante do PEES e da Lei 4-C/2020 ou prestada por MIH e IHRU) e que constituem evidências de auditoria os graus de execução das medidas e de cumprimento dos seus objetivos através dos resultados dos seus indicadores, em 2020. Além disso, as respostas recebidas não colocam em causa a factualidade que suporta as observações, conclusões e recomendações da auditoria, aliás como seria de esperar pois as fontes dessa factualidade foram os próprios MIH e IHRU.

3. OBSERVAÇÕES

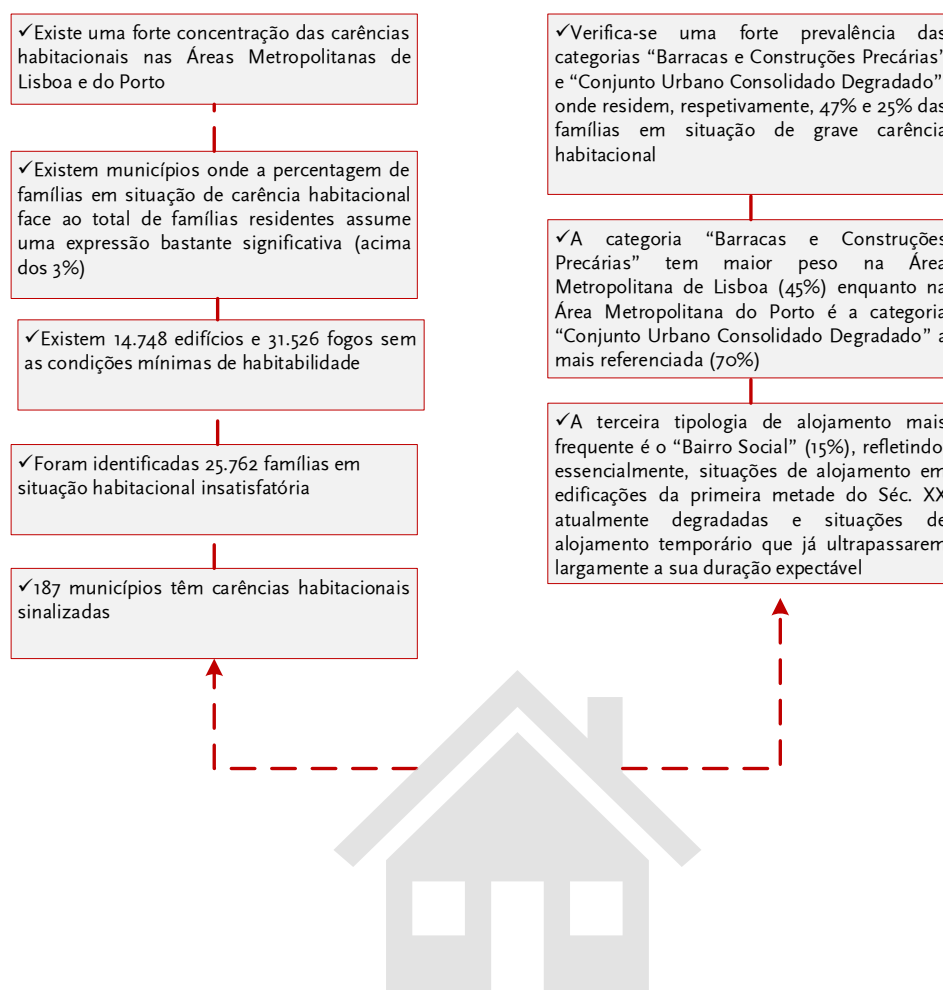
3.1. SITUAÇÃO INICIAL

15. Desde 2016, as políticas de habitação e de reabilitação urbana têm sido expressas pela Estratégia Nacional para a Habitação (ENH), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) 48/2015, de 15/07, e pela Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), aprovada pela RCM 50-A/2018, de 02/05. Em 2019 foi publicada a Lei de Bases da Habitação (LBH), Lei 83/2019, de 03/09, que estabelece as “bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição”.
16. A visão da ENH, aprovada por RCM do XIX Governo Constitucional para o período de 2015 a 2031, consistia em criar condições para facilitar o acesso das famílias à habitação e assentava em três pilares, a reabilitação urbana, o arrendamento habitacional e a qualificação dos alojamentos. Estes pilares agregavam um conjunto de medidas operativas, elencando também as entidades competentes e os indicadores de monitorização da sua implantação.
17. Porém, a NGPH, aprovada por RCM do XXI Governo Constitucional, promoveu uma mudança de abordagem com reflexos em termos de sentido estratégico, de objetivos e de procedimentos, tendo definido 18 instrumentos de atuação³ para alcançar os seus quatro objetivos e atingir duas metas quantitativas até 2026: (i) aumentar o peso da habitação com apoio público, na globalidade do parque habitacional, de 2% para 5%, com o acréscimo de 170.000 fogos; (ii) baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35% para 27%.
18. O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) ficou incumbido de promover a revisão da ENH, no prazo de um ano a partir da publicação da RCM 50-A/2018, à luz do sentido estratégico, dos objetivos e dos instrumentos de atuação estabelecidos por esta resolução. Esse prazo não veio a ser cumprido devido à subsequente publicação da LBH.
19. Das obrigações constantes da LBH destaca-se o Programa Nacional de Habitação (PNH), documento plurianual com horizonte até seis anos que integra, entre outros, o diagnóstico das carências habitacionais e a informação sobre o mercado, designadamente no que tange às suas falhas e disfunções. Este Programa é proposto pelo Governo, após consulta pública e parecer de um Conselho Nacional de Habitação, e aprovado pela Assembleia de República. A LBH impõe também a apresentação do Relatório Anual da Habitação (RAH), o qual inclui: (i) a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no PNH; (ii) informação consolidada sobre as dotações públicas anuais destinadas à política de habitação a nível nacional, regional e local e sobre as taxas de execução no ano anterior; (iii) propostas e recomendações para o futuro. Nos termos dos artigos 17.º e 18.º da LBH, o IHRU tem atribuições na conceção, monitorização e avaliação do PNH e na elaboração do RAH.

³ Instrumentos: 1) 1.º Direito – Programa de Apoio do Acesso à Habitação. 2) Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento urgente. 3) Programa de Arrendamento Acessível. 4) Instrumentos de promoção da segurança e da estabilidade no arrendamento. 5) Instrumentos de captação de oferta. 6) Indicadores de preços e de acessibilidade habitacional. 7) Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE). 8) Programa Porta 65 – Jovem. 9) Projeto Reabilitar como Regra. 10) Reabilitar para Arrendar. 11) Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020). 12) Casa Eficiente 2020. 13) Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação de Reabilitação Urbana. 14) Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética. 15) Da Habitação ao Habitat. 16) Porta ao Lado – Programa de Informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação. 17) Programa de mobilidade habitacional no parque de arrendamento público. 18) Chave na Mão – Programa de mobilidade habitacional para a coesão territorial.

20. Em 2018, o levantamento das necessidades de realojamento e proteção social em matéria de habitação⁴, realizado nos termos da Resolução da Assembleia da República 48/2017, de 20 de março, refletiu as insuficiências de caráter habitacional que subsistiam, no quadro nacional, com a persistência de “um número expressivo de famílias em situação de grave carência habitacional, com degradação do parque habitacional dos centros urbanos antigos, com as necessidades de mobilidade das famílias e com os custos da habitação”⁵.
21. Segundo os resultados desse levantamento, as principais necessidades habitacionais existentes em Portugal eram as seguintes.

Figura 1 – Principais necessidades habitacionais (2018)



Elaboração própria com base nos elementos referenciados.

⁴ Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, fevereiro de 2018, disponível em: https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf (consultado em 08/06/2020).

⁵ Informação reportada em 29/05/2020. (Atualização da Estratégia Nacional para a Habitação, IHRU, IP, 2018).

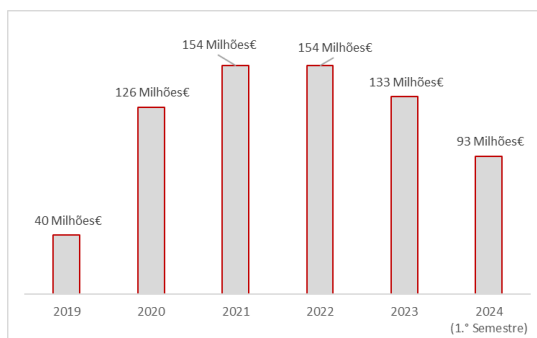
22. Os objetivos da política de habitação e reabilitação, para 2019 e 2020, são os da NGPH.

Objetivos	
1	Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional.
2	Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado.
3	Tornar a reabilitação na principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano.
4	Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais.

23. As medidas (ou instrumentos) a implementar para atingir estes objetivos são as seguintes.⁶

2019

- Programa 1.º Direito – Programa de apoio ao acesso a habitação adequada por pessoas que residem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para aceder, sem apoio, a solução habitacional adequada. Para iniciar a aplicação deste programa, foi inscrita a dotação de 40 milhões de euros no orçamento de 2019, em participações não reembolsáveis, prevendo-se dotações anuais no valor global de 700 milhões de euros até 2024, cuja distribuição por esses seis anos é a seguinte:



(Fonte: Relatório do Orçamento do Estado 2019, página 183.)

- Programa de Arrendamento Acessível, que visa promover uma oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos e compatíveis com os rendimentos dos agregados familiares, em termos da sua taxa de esforço, tendo por base um enquadramento fiscal favorável dos rendimentos prediais das entidades públicas e privadas, coletivas e singulares, que coloquem os seus prédios ou frações urbanas em arrendamento habitacional, com o limite de preço de renda definido pelo programa.
- Instrumentos de promoção da segurança no arrendamento, incluindo taxas autónomas diferenciadas para os contratos de arrendamento habitacional de longa duração e seguros/garantias ao arrendamento.
- Instrumentos de captação de oferta, por via de promoção do investimento ou da angariação de fogos afetos a outros fins ou noutros regimes de ocupação.
- Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, que promove a reabilitação de imóveis, em particular, património público devoluto ou disponível, para posterior arrendamento e, em especial, para arrendamento habitacional a custos acessíveis para habitação permanente e para residência temporária de estudantes.
- Programa Porta 65 Jovem, que visa conceder apoio financeiro ao arrendamento de habitação para residência permanente a jovens.
- Adequar o enquadramento legal da construção às exigências e especificidades da reabilitação.

⁶ Fonte: Relatório do Orçamento de Estado para 2019 e 2020.

- Medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado, que visam minorar os constrangimentos à manutenção regular e aumentar a penalização pela não utilização de edifícios em zonas de forte pressão de mercado.
- Programa Reabilitar para Arrendar, que visa o financiamento, em condições favoráveis face às de mercado, de operações de reabilitação de edifícios que se destinem ao arrendamento habitacional.
- Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU), que apoia operações de reabilitação integral de edifícios, incluindo edifícios habitacionais e o parque de arrendamento público, dentro de Áreas de Reabilitação Urbana definidas pelos municípios ou enquadrados num Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas.
- Casa Eficiente 2020, que financia, em condições favoráveis face às de mercado, operações que promovam a melhoria do desempenho ambiental de edifícios ou frações de habitação. Complementarmente, manter o apoio financeiro, através do Portugal 2020, para os municípios promoverem intervenções nos domínios da regeneração urbana e para as comunidades desfavorecidas, e a linha de apoio a intervenções de reabilitação que visem melhorar a eficiência energética nos bairros sociais.
- Implementar o programa da Habitação ao Habitat, que visa promover a coesão e integração socio-territorial dos bairros públicos de arrendamento e dos agregados familiares neles residentes.
- Rever a Estratégia Nacional de Habitação, à luz do sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação estabelecidos pela Nova Geração de Políticas de Habitação.

2020

- Programa 1.º direito: Alocação de recursos financeiros destinados a participações não reembolsáveis. Para assegurar uma melhor resposta a situações de extrema precariedade e vulnerabilidade, que exigem uma solução urgente e temporária, será criada uma Bolsa Nacional de Alojamento Urgente, em cooperação com a Segurança Social.
- Para além do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) continuar a desenvolver a sua atividade com a incorporação de ativos e poder ser financiado através do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, também o orçamento do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana será dotado com 180 milhões de euros, dos quais 150 milhões correspondem a despesa efetiva para apoio às várias dimensões da política de habitação.
- Criação de um parque habitacional público a custos acessíveis, orientado para os agregados de rendimentos intermédios, através da promoção direta, do apoio aos programas municipais e do reforço da mobilização do património devoluto para o FNRE. A meta é promover 25 mil habitações até 2024, das quais 15 mil em parceria com os municípios. Dada a dimensão e urgência de atuação neste domínio, será dada continuidade aos incentivos à disponibilização, por parte dos privados, de oferta habitacional para arrendamento, em condições de estabilidade e a custos abaixo do mercado, nomeadamente no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível, dos incentivos fiscais aos contratos de longa duração e do regime de habitação a custos controlados, e será reforçada a dotação do Porta 65 Jovem.
- Assegurar a qualidade construtiva global do parque habitacional, mediante a harmonização das regras aplicáveis à construção, o aprofundamento da integração de princípios de sustentabilidade ambiental e a qualificação do setor, bem como criar melhores condições de gestão e conservação do parque em propriedade horizontal, com a revisão do respetivo regime jurídico, e dar continuidade aos programas de apoio ao financiamento da reabilitação.
- Para qualificação dos territórios e para correção das fortes assimetrias territoriais: incentivos à mobilidade dos agregados familiares entre os diferentes territórios e segmentos de oferta habitacional previstos no Programa Chave na Mão, do alargamento da oferta de habitação nos territórios do interior a preços acessíveis e da reconversão de áreas de génese ilegal e de construção informal mediante a eliminação dos aspetos que obstaculizem ou dificultem a sua resolução e a mobilização dos apoios financeiros disponíveis para este fim. Será também dada prioridade à generalização do Programa da Habitação ao Habitat, que visa promover a coesão e integração socio-territorial dos bairros públicos de arrendamento e dos agregados familiares neles residentes.

24. Avaliar o custo das políticas públicas (para afetar os recursos públicos em função da sua eficiência, face aos resultados alcançados) é o propósito maior da Lei de Enquadramento Orçamental⁷, através da implementação da orçamentação por programas.
25. Desde 18/02/2019, é o Ministro das Infraestruturas e da Habitação que tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de habitação e de reabilitação urbana. Porém, o custo dessas políticas com impacto no Orçamento do Estado (OE) não se limita ao que consta do programa orçamental (PO) com o setor da habitação.
26. Com efeito, a dimensão financeira e orçamental da política habitacional, através da despesa do OE com as políticas de habitação e de reabilitação urbana, tem sido materialmente extensiva ao PO da área das finanças, através da “Medida 030 – Habitação e Serviços Coletivos – Habitação”⁸. Porém, esta medida apenas corresponde à agregação de despesas relativas ao setor da habitação sem as discriminar por medida de política habitacional.
27. No seu Parecer anual sobre a Conta Geral do Estado (CGE), o Tribunal de Contas vem alertando para as deficiências resultantes de uma programação orçamental frágil. Apesar do Programa de Governo, das Grandes Opções do Plano e do Relatório do Orçamento do Estado (OE) apresentarem medidas de política pública descritivas das prioridades governamentais, a orçamentação do respetivo custo não existe em sede de preparação do OE, nem da correspondente execução evidenciada na CGE. Tal impossibilita a avaliação das medidas de política pública quanto aos recursos financeiros previstos e gastos. A definição e divulgação das políticas públicas com objetivos, medidas, metas e custos, potencia a qualidade da decisão política, por permitir a ponderação do interesse da sua execução face aos recursos disponíveis e a outras prioridades de políticas.
28. O Tribunal tem sublinhado no seu Parecer que a orçamentação por programas, apesar de prevista há 30 anos e de constituir um eixo fundamental da reforma da gestão e das contas públicas, carece de desenvolvimentos significativos que permitam focar a apreciação do orçamento e da sua execução no binómio resultados obtidos/recursos utilizados, com base em indicadores relevantes. Para tal, é necessário produzir informação que relacione cada uma das políticas públicas com os resultados esperados, os resultados obtidos, os recursos previstos e os utilizados. Este último fator depende da correta identificação e orçamentação das medidas de política pública no OE e respetiva CGE.
29. Neste âmbito, é essencial: i) desenvolver o quadro legal da orçamentação por programas; ii) estabelecer indicadores de medida e metas para os objetivos de política de todos os programas orçamentais; iii) definir metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas; iv) fixar critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto ao conteúdo e conceitos utilizados).
30. Embora o Relatório da CGE 2019 tenha apresentado, pela primeira vez, os resultados da implementação das medidas de política orçamental com impacto em 2019, não é possível fazer uma correspondência total com as medidas previstas no Relatório do OE 2019. Esta falta de articulação e coerência abrange os vários documentos do processo orçamental de 2019 – Programa de Estabilidade 2018-2022 e 2019-2023, Relatório do OE 2019, Grandes Opções do Plano 2019 e Relatório da CGE 2019.
31. Com estas limitações, as despesas registadas com a “Medida 030 – Habitação” no OE de 2019, na CGE de 2019 e no OE de 2020 são as seguintes.

⁷ Aprovada pela Lei 151/2015, de 11 de setembro.

⁸ Fontes: Relatório do Orçamento de Estado para 2019 e 2020; Conta Geral do Estado de 2019, Volume I, Tomo I e quadros.

2019**Finanças (PO04)**

A dotação inicial da despesa com a Medida 030 foi de **207 milhões de euros (M€)**, a dotação corrigida diminuiu para **202,1 M€**, mas a execução (despesa paga) limitou-se a **129,5 M€ (64,1%)**.

Planeamento e Infraestruturas (PO14)

Sem dotação inicial (com a integração do setor da habitação na área de governação responsável pelo PO16 até 18/02/2019), a dotação corrigida da Medida 030 foi de **150,4 M€**, mas a execução (despesa paga) limitou-se a **74,3 M€ (49,4%)**.

Ambiente (PO16)

A dotação inicial da Medida 030 foi de **83,5 M€**, a dotação corrigida diminuiu para **3,2 M€** (com a integração do setor da habitação na área de governação responsável pelo PO14 desde 18/02/2019) e foi executada (paga) integralmente (100%).

Assim, a dotação inicial global da despesa prevista com a Medida 030 foi de **290,5 M€**, a dotação corrigida aumentou para **355,7 M€**, mas a execução (despesa paga) limitou-se a **206,9 M€ (58,2%)**.

2020**Finanças (PO05)**

A dotação inicial da despesa prevista com a Medida 030 é de **243,6 M€**.

Infraestruturas e Habitação (PO18)

A dotação inicial da despesa prevista com a Medida 030 é de **168 M€**.⁹

32. Da CGE de 2019¹⁰ (e do quadro seguinte) constam outros objetivos definidos para a política pública de habitação nesse ano (face aos da NGPH), os indicadores e as metas para atingir esses objetivos, bem como os resultados obtidos e as respetivas taxas de execução.

Quadro 1 – Política de Habitação – Objetivos, Indicadores, Metas e Resultados

Objetivo de Política	Indicador	Meta	Resultado	Taxa de Execução
Fomentar a eficiência energética e sísmica, através da reabilitação dos edifícios	Número de edifícios contratados	176	190	108,0%
Apoiar as Famílias com necessidades habitacionais graves e/ou urgentes	Número de agregados familiares abrangidos por programas de apoio à habitação	7000	5432	77,6%
Dinamizar o mercado de arrendamento promovendo a sua acessibilidade	Número de jovens a beneficiar do Incentivo no âmbito do Programa Porta 65 - Jovem	17400	18591	106,8%

Fonte: CGE de 2019

⁹ Relatório OE 2020, página 216, Quadro 4.76 – Porém, nos “Mapas de Programas, Medidas e Projetos”, que integram a proposta de OE 2020, o valor registado para a previsão da mesma despesa é de 202 M€, mais 34 M€ (página 44).

¹⁰ Volume I, Tomo I, página 262.

33. Confrontando a informação reportada na CGE sobre o PO para o setor da habitação (que o quadro anterior sintetiza) com a pertinente informação sobre a NGPH verificam-se limitações importantes ao exercício de avaliar a implementação da política habitacional em 2019:
- ⇒ *A instabilidade das políticas de habitação (a ENH prevista para 16 anos foi substituída pela NGPH decorridos menos de três anos, um exemplo que reitera situações anteriores).*
 - ⇒ *A pluralidade de objetivos (os do PO para o setor da habitação não são os da NGPH).*
 - ⇒ *A diferença entre as medidas de política descritas no relatório do OE e as medidas orçamentais (como a medida 030) constantes dos quadros de “despesa por medidas do Programa” do OE e da CGE, o que inviabiliza conhecer o custo de cada objetivo e de cada medida de política.*
 - ⇒ *A exclusão das metas quantitativas a atingir com a NGPH das metas constantes da CGE de 2019 para o PO do setor da habitação.*
 - ⇒ *A falta de indicadores, metas e resultados específicos para medidas (ou instrumentos) de política que concorrem para alcançar os objetivos da NGPH.*
34. Com efeito, o objetivo 1 da NGPH consiste em dar resposta às famílias que vivem em grave carência habitacional (erradicando tal situação para 26 mil famílias até 2024). Nos termos da NGPH, concorrem para este objetivo os instrumentos (medidas) “1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação” e “Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente”. Dos objetivos do PO com o setor da habitação, o mais parecido consiste em apoiar as famílias com necessidades habitacionais graves e/ou urgentes, cujo indicador é o número de agregados familiares abrangidos por programas de apoio à habitação, não tendo sido considerado o indicador previsto na NGPH (peso da habitação com apoio público) para uma das metas a atingir (aumentar esse peso de 2% para 5% com o acréscimo de 170 mil fogos, até 2026). Além de a formulação ser mais redutora, as despesas prevista e paga para prosseguir o objetivo em 2019 não foram discriminadas, tendo apenas sido reportado que a sua meta não foi atingida.
35. O objetivo 2 da NGPH consiste em garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado. Nos termos da NGPH concorrem para este objetivo os instrumentos (medidas) “Programa de Arrendamento Acessível” e “Porta 65 – Jovem”. Dos objetivos do PO com o setor da habitação, o mais parecido consiste em dinamizar o mercado de arrendamento promovendo a sua acessibilidade, cujo indicador é o n.º de jovens a beneficiar de incentivo no âmbito do Programa Porta 65 – Jovem, não tendo sido considerado o indicador previsto na NGPH (a taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento) para uma das metas a atingir (baixar essa taxa de 35% para 27%, até 2026). Além de a formulação ser mais redutora, as despesas prevista e paga para prosseguir o objetivo em 2019 não foram discriminadas e só um dos instrumentos foi considerado no indicador, tendo sido reportado que a meta foi superada.
36. O objetivo 3 da NGPH consiste em tornar a reabilitação na principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano. Nos termos da NGPH concorrem para este objetivo os instrumentos (medidas) “Projeto Reabilitar como Regra”, “Reabilitar para Arrendar” e “Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética”. Dos objetivos do PO com o setor da habitação, o mais parecido consiste em fomentar a eficiência energética e sísmica, através da reabilitação dos edifícios, cujo indicador é o n.º de edifícios contratados. Além de a formulação ser mais redutora, as despesas prevista e paga para prosseguir o objetivo em 2019 não foram discriminadas e só um dos instrumentos foi considerado no indicador, tendo sido reportado que a meta foi superada.
37. O objetivo 4 da NGPH consiste em promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais. Nos termos da NGPH concorrem para este objetivo os instrumentos (medidas) “Da Habitação ao Habitat” e “Chave na Mão”, entre outros. Não há objetivo parecido com este nos definidos para o PO do setor da habitação (que são apenas os três antes referidos).

3.2. IMPACTO ADVERSO

38. O impacto adverso da pandemia (expresso pela variação negativa face à situação inicial) resulta da inerente crise sanitária, mas também da conseqüente crise social, económica e financeira.
39. O primeiro e principal impacto adverso que importa reportar é sobre a vida humana, cuja reação, em urgência e em eficácia, tem de sobrepor-se a qualquer outra por ser este o impacto mais penalizador. O quadro seguinte sintetiza a evolução mensal desse impacto, com base nos relatórios de situação da Direção-Geral de Saúde (DGS) sobre a COVID-19 e nos dados do Sistema de Informação dos Certificados de Óbito (SICO) da DGS sobre a mortalidade total em Portugal.¹¹

Quadro 2 – Evolução do Principal Impacto Adverso da Pandemia em Portugal

Casos	Relação	31/03	30/04	31/05	30/06	31/07	31/08	30/09	31/10	30/11	31/12
Recuperados	A	43	1 647	19 552	27 798	36 783	42 104	48 937	81 771	220 877	338 668
Mortais (Covid)	B	187	1 007	1 424	1 579	1 737	1 824	1 977	2 544	4 577	6 972
Concluídos	C = A + B	230	2 654	20 976	29 377	38 520	43 928	50 914	84 315	225 454	345 640
Internados em UCI	D	230	154	64	79	40	44	107	284	521	483
Outros Internados	E	496	738	407	424	335	306	575	1 838	2 754	2 806
Internados	F = D + E	726	892	471	503	375	350	682	2 122	3 275	3 289
Outros Ativos	G	7 295	21 441	11 253	12 643	12 415	13 965	24 800	57 904	71 733	71 700
Ativos	H = F + G	8 021	22 333	11 724	13 146	12 790	14 315	25 482	60 026	75 008	74 989
Confirmados	I = C + H	8 251	24 987	32 700	42 523	51 310	58 243	76 396	144 341	300 462	420 629
% Recuperados	A / C	18,7%	62,1%	93,2%	94,6%	95,5%	95,8%	96,1%	97,0%	98,0%	98,0%
% Mortais (Covid)	B / C	81,3%	37,9%	6,8%	5,4%	4,5%	4,2%	3,9%	3,0%	2,0%	2,0%
% UCI	D / H	2,9%	0,7%	0,5%	0,6%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,7%	0,6%
% Internados	F / H	9,1%	4,0%	4,0%	3,8%	2,9%	2,4%	2,7%	3,5%	4,4%	4,4%
% Concluídos	C / I	2,8%	10,6%	64,1%	69,1%	75,1%	75,4%	66,6%	58,4%	75,0%	82,2%
% Ativos	H / I	97,2%	89,4%	35,9%	30,9%	24,9%	24,6%	33,4%	41,6%	25,0%	17,8%
Mortais (2020)	J	32 376	42 807	52 401	60 965	71 394	80 352	89 368	99 260	110 759	123 771
% Mortais (Covid)	B / J	0,6%	2,4%	2,7%	2,6%	2,4%	2,3%	2,2%	2,6%	4,1%	5,6%
Mortais (Média)	K	33 082	41 985	50 630	58 814	66 968	75 327	83 214	91 800	100 755	111 208
Mortais (Variação)	L = J - K	-706	822	1 771	2 151	4 426	5 025	6 154	7 460	10 004	12 563
Mortais (VNC)	M = L - B	-893	-185	347	572	2 689	3 201	4 177	4 916	5 427	5 591
% Mortais (VNC)	M / L	-	-	19,6%	26,6%	60,8%	63,7%	67,9%	65,9%	54,3%	44,5%

Fonte: DGS

40. Segundo os dados da DGS, foram confirmados 420.629 casos de COVID-19 em Portugal durante 2020. No final do ano tinham sido concluídos 82,2% desses casos, com 98% de recuperados e 2% de óbitos (6.972). Estavam internados 4,4% dos casos ativos (0,6% em UCI), mas essa percentagem vinha crescendo desde agosto. Os casos mortais com COVID-19 representam 5,6% dos óbitos registados no SICO em 2020 (123.771), mas essa percentagem, que descera de maio a setembro, mais do que duplicou desde então, com incidência nos dois últimos meses do ano.

¹¹ Na coluna “Relação” do quadro, a informação das linhas A a I reporta-se aos relatórios sobre a COVID-19 e a informação das linhas J a L reporta-se ao SICO. UCI significa Unidade de Cuidados Intensivos e VNC significa Variação Não Covid (a variação em 2020 face à média homóloga dos cinco anos anteriores deduzida dos casos mortais de Covid em 2020). A linha K regista a média dos óbitos em Portugal de 2015 a 2019. Os casos definidos (linhas A a C e I a M) estão expressos em termos acumulados e os casos ativos (linhas D a H) são os registados no final de cada mês.

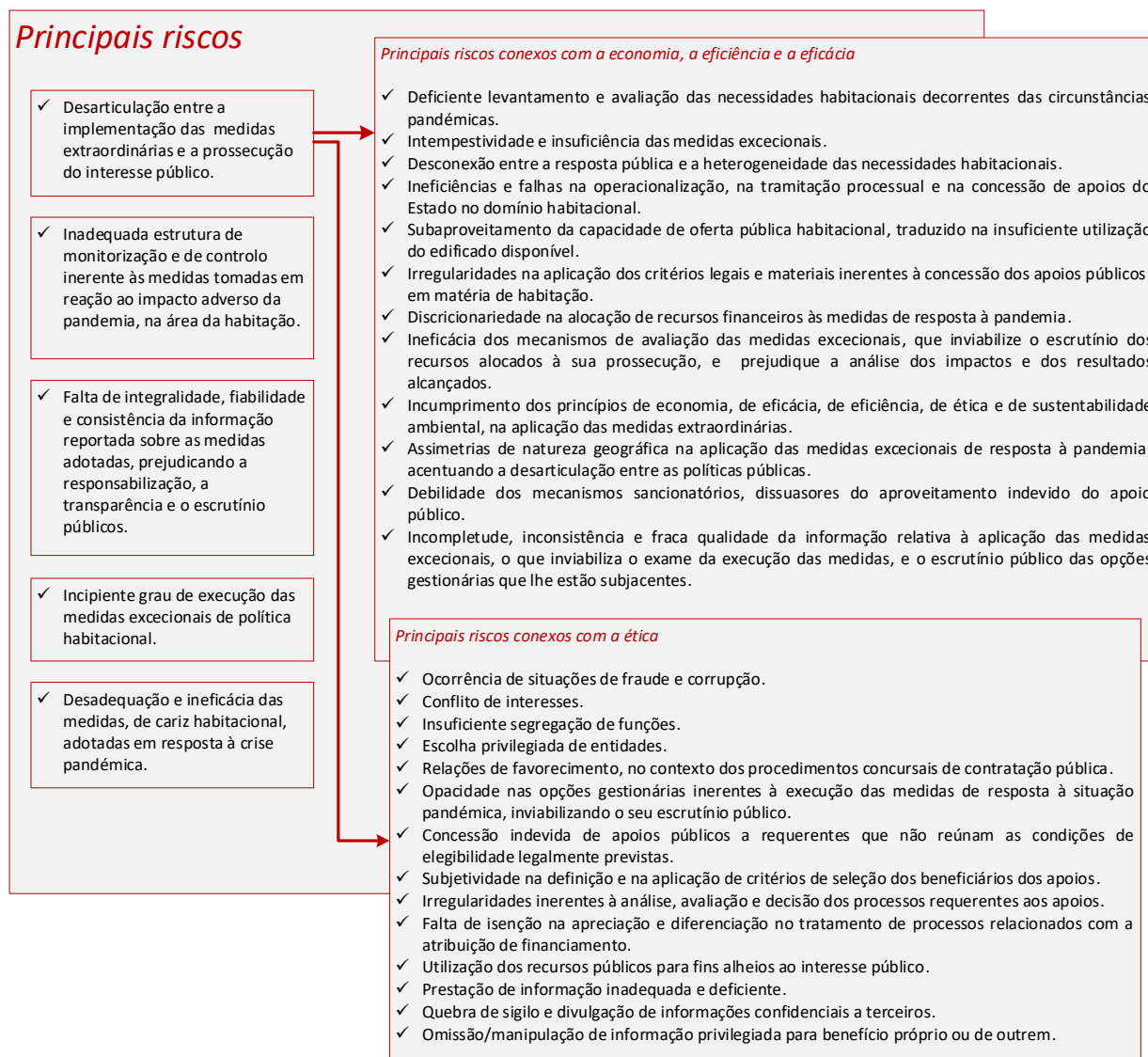
41. Estes dados revelam que a reação ao impacto adverso da pandemia não se deve cingir ao seu efeito direto expresso nos casos mortais confirmados com COVID-19, pois esse efeito corresponde a um em cada 18 óbitos registado no SICO em 2020. E 44,5% (5.591 casos) do aumento de 11,3% (12.563 casos) na mortalidade em 2020, face à média dos cinco anos anteriores (111.208 casos, de 2015 a 2019), não se verificou em casos confirmados com COVID-19. Existem outros efeitos do impacto adverso da pandemia, onde se incluem os associados à consequente crise social, económica e financeira, aos quais também importa reagir com celeridade e eficácia.
42. Com efeito, a crise pandémica veio realçar a fragilidade do sistema global, afetando as suas múltiplas dimensões. À escala planetária emergem sinais recessivos que expõem a fragilidade das economias. Em Portugal, são diversas e interligadas as áreas afetadas pela crise pandémica, mas, no plano económico, verificam-se fortes impactos ao nível da quebra de produção, com encerramento de atividades, ao nível do emprego, e ao nível da produtividade. Neste quadro, em que as circunstâncias pandémicas aportam à conjuntura global desafios adicionais, importa examinar o impacto da crise epidemiológica na ação governativa, no contexto da execução das políticas públicas. E neste caso, em concreto, importa avaliar o impacto adverso da pandemia na execução da política pública de habitação.
43. O confinamento residencial agudiza as necessidades habitacionais, sobretudo dos grupos populacionais em situação de maior vulnerabilidade¹², e o abrandamento da economia expõe os cidadãos a riscos de indisponibilidade financeira para encargos com habitação, designadamente no que concerne ao pagamento dos seus custos de aquisição ou de rendas.
44. O forte impacto recessivo derivado da crise pandémica determina o aumento da despesa do Estado e o reforço de recursos a afetar à prossecução das políticas públicas. Contudo, a implementação das medidas e políticas públicas subordinada ao imperativo da urgência potencia o enfraquecimento dos mecanismos de controlo que salvaguardam o rigor, a conformidade, a responsabilidade e a transparência inerentes à boa gestão pública. A debilitação dos sistemas de controlo agrava riscos cuja materialização determina a ineficácia das políticas públicas, o desperdício de recursos públicos e o prejuízo dos interesses do Estado e dos cidadãos.
45. Neste contexto a INTOSAI alerta para a necessidade da prevenção do risco de aproveitamento indevido da crise¹³, recomendando que os recursos financeiros sejam alocados às áreas onde realmente fazem falta, no sentido de salvar a economia e apoiar os cidadãos afetados.
46. A figura seguinte desenvolve os principais riscos identificados nos termos de referência (ver 2), com destaque para riscos conexos com a economia, a eficiência, a eficácia e a ética. Estes riscos são inerentes à execução de medidas de emergência tomadas para reagir ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação pois, também neste contexto, medidas eficazes, nas fases de reação à crise sanitária e ao seu impacto na economia (com reflexo na vida e na saúde das pessoas), implicam a afetação e mobilização célere de recursos humanos, materiais e financeiros.

¹² Designadamente: Idosos, cidadãos em situação de precaridade laboral e de insuficiência económica, famílias em situação de diminuição dos seus rendimentos, profissionais de saúde, com necessidades de mobilidade habitacional para apoio às populações mais atingidas pela epidemia, cidadãos em situação de despejo, por não cumprimento dos encargos com habitação (e.g. rendas, prestações creditícias), cidadãos em situação de necessidade de alojamento em casas-abrigo ou em abrigos de emergência (e.g. sem-abrigo, vítimas de violência), populações em situações económicas e sociais diferenciadas e sem condições de habitabilidade necessárias ao confinamento.

¹³ Tradução livre de: “*The money spent to save the economy and support affected citizens must reach those who really need it*”. “(...) *should also contribute to avoiding indecent profit-making from this crisis*” (Fonte: <https://www.intosai.org/news/intosai-and-corona>).

47. Ora, se a excecionalidade e a urgência das medidas adotadas reduzirem os mecanismos de controlo e de prevenção dos riscos éticos, isto potencia o incumprimento de princípios e valores de transparência, de neutralidade e de equidade através da adoção de comportamentos contrários à ética¹⁴, como os de corrupção¹⁵, fraude, favorecimento e parcialidade.

Figura 2 – Riscos conexos com o impacto da pandemia no setor da habitação



Elaboração própria com base nos elementos referenciados

¹⁴ A relevância da dimensão ética das medidas de emergência assume tal importância, que no plano internacional, o gabinete de contabilistas/auditores do governo americano, disponibilizou uma ferramenta aplicacional para reporte de fraude no uso das verbas de apoio à crise motivada pela Covid-19. (Fonte: U.S. Government Accountability Office (GAO), disponível em <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/fraudnet>).

¹⁵ Do Conselho da Prevenção da Corrupção (2020) ver: *Prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19*.

3.3. REAÇÃO

3.3.1. MEDIDAS NACIONAIS

48. Pela área de governação responsável pelo setor da habitação foram reportadas¹⁶ medidas excecionais como reação ao impacto adverso da pandemia:
- Medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social.
 - Regime especial de garantias pessoais do Estado (Decreto-Lei 10-J/2020, de 26 de março).
 - Regime excecional para situações de mora no pagamento de rendas devidas por contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional (Lei 4-C/2020, de 6 de abril, alterada pela Leis 17/2020, de 29 de maio, e 45/2020, de 20 de agosto), através de
 1. **Proteção do arrendamento habitacional (PAH) com concessão de empréstimos sem juros (parcialmente convertíveis em subsídios não reembolsáveis).** Nos termos do artigo 5.º da Lei 4-C/2020 compete ao IHRU conceder apoio financeiro aos arrendatários habitacionais que comprovem quebra de rendimentos igual ou superior a 20% ou apresentem taxa de esforço com pagamento de rendas superior a 35%. Este apoio também abrange senhorios em situação de carência económica por falta de pagamento de rendas.
 2. **Mecanismos de redução, suspensão ou isenção de rendas a arrendatários de entidades públicas (MRSIREP), em que se inclui o IHRU,** quando, nos termos do artigo 11.º da Lei 4-C/2020, os arrendatários comprovem quebra de rendimentos, em resultado da crise pandémica.
 - Programa de Estabilização Económica e Social (PEES).¹⁷
 1. **Conservação e reabilitação do parque habitacional (CRPH) do IHRU,** para financiar a reabilitação de 4 000 mil fogos até 2024.
 2. **Proteção do arrendamento habitacional (PAH)**¹⁸, para apoiar inquilinos e senhorios com quebra significativa de rendimentos devido à pandemia.
 3. **Criação de parque habitacional público de habitação a custos acessíveis (PHPHCA),** nomeadamente através da bolsa de imóveis do Estado para habitação aprovada pelo Decreto-Lei 82/2020, de 2 de outubro.
 4. **Apoio à reconversão dos fogos afetos ao alojamento local (RAL),** em habitações de arrendamento de longa duração a preços acessíveis.
 5. **Alojamento de emergência (AE)** para o realojamento e reinserção social de cidadãos em situação de carência, nomeadamente para pessoas sem abrigo.

¹⁶ Em 29/05/2020 e em 15/10/2020.

¹⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros 41/2020, de 6 de junho.

¹⁸ Artigo 5.º da Lei 4-C/2020, de 6 de abril.

3.3.2. MEDIDAS EUROPEIAS

49. Para os Estados membros da União Europeia (UE) também foram reportadas¹⁹ medidas excecionais como reação ao impacto adverso da pandemia e potencial impacto no setor da habitação.

➤ **Auxílios de Estado**

Quadro adotado pela Comissão Europeia, prevendo apoio estatal em matéria de: i) subvenções diretas, benefícios fiscais seletivos e adiantamentos; ii) garantias estatais para empréstimos contraídos por empresas junto de bancos; iii) empréstimos públicos subvencionados às empresas; iv) regime favorável para garantias atribuídas a créditos bancários, bem como para intervenções em bancos, no contexto de perdas associadas à COVID-19; v) seguro de crédito à exportação em operações garantidas a curto prazo. Os domínios de atuação do Quadro foram, entretanto, alargados, no sentido de fomentar a investigação e a produção de produtos relevantes para fazer face à pandemia, e de proteger o emprego e apoiar a economia.

➤ **Iniciativa de Investimento para Responder ao novo Coronavírus**

Mobilização das reservas de tesouraria dos fundos da UE para combate imediato da pandemia prevendo: i) utilizar a flexibilidade máxima na aplicação das regras da UE, relativas às despesas de coesão, para as despesas relacionadas com o coronavírus serem elegíveis, no âmbito dos fundos estruturais; ii) acesso ao Fundo de Solidariedade da UE, através da inclusão de crises de saúde pública nas situações de emergência financiadas por este Fundo, garantindo que os Estados membros mais afetados tenham acesso a um apoio adicional do Programa de Estabilidade 2020. Em complemento, ao primeiro pacote de medidas de resposta à crise, a Comissão Europeia publicou outro pacote de iniciativas, que visa a introdução de flexibilidade extraordinária para mobilizar os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento na sua totalidade, permitindo transferências entre os três Fundos da política de coesão, e entre categorias de região, bem como aplicar a taxa de cofinanciamento de 100%.

➤ **Revisão da proposta do Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027**

Esta revisão proposta pela Comissão Europeia visa o relançamento económico no período pós-crise.

➤ **Pacto de Estabilidade e Crescimento - Cláusula Geral de Escape**

Foi aprovada a ativação da cláusula de derrogação do quadro da supervisão orçamental da UE visando proporcionar a flexibilidade orçamental necessária para enfrentar, de forma eficaz, o impacto económico do atual surto pandémico, para apoiar os sistemas nacionais de saúde e de proteção civil, e para proteger as economias, incluindo maior estímulo discricionário. Adicionalmente, a ativação desta cláusula permite à Comissão Europeia e ao Conselho Europeu empreender as medidas de coordenação económica necessárias, no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento, através de flexibilidade acrescida, que permita a prossecução de políticas orçamentais expansionistas, no caso de uma desaceleração económica grave, na área do euro, ou na UE, como um todo. Esta cláusula também visa preparar a base de uma célere retoma económica da UE que minimize o risco resultante da pandemia para a sustentabilidade das finanças públicas a médio e longo prazo.

¹⁹ Elementos obtidos em 29/05/2020.

3.3.3. MEDIDAS AUDITADAS

50. Como consta dos termos de referência (ver 2), o objeto da auditoria é o conjunto de medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo Programa Orçamental Infraestruturas e Habitação (POIH), como Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação (RIAPSH).
51. Visando obter evidência sobre a RIAPSH no âmbito da área de governação responsável pelo POIH, até 30/09/2020, a auditoria enviou um questionário ao Ministério das Infraestruturas e da Habitação (MIH). Esta incluía o preenchimento de um ficheiro de dados para discriminar essa reação, por medida tomada (com objetivo, entidade gestora, orçamento e execução financeira pelo POIH ou por outro financiamento) e respetivo indicador (com unidade, metas e resultados em 2019 e 2020). Através dos dados registados nesse ficheiro, já pré-preenchido com os objetivos constantes do POIH e com as medidas constantes do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), pretendia-se a identificação das medidas a auditar para o setor da habitação. Além disso, a auditoria questionou, para a área de governação responsável pelo POIH e até 30/09/2020, se existia:
- RIAPSH através medidas tomadas com expressão no POIH.*
 - RIAPSH através medidas tomadas sem expressão no POIH.*
 - Estrutura de monitorização e controlo eficaz (ativa e tempestiva) para identificar e quantificar a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia (variação negativa face à situação inicial), a reação a esse impacto adverso (variação positiva estimada com as medidas tomadas) e a recuperação desse impacto (variação positiva verificada), através, designadamente, da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.*
 - Avaliação da RIAPSH com as medidas tomadas.*
 - Outra informação que fosse pertinente prestar no âmbito do questionário.*
52. Em 22/10/2020, o MIH apresentou, pela mesma ordem, a resposta seguinte.
- Sim. Foram criadas quatro medidas ao abrigo da RCM 41/2020, de 6 de junho [que aprovou o PEES]: i) conservação e reabilitação do parque habitacional (CRPH) do IHRU, reforçando o projeto já em curso; ii) proteção do arrendamento habitacional (PAH) – apoio financeiro a conceder pelo IHRU previsto no artigo 5.º da Lei 4-C/2020, de 6 de abril; iii) parque habitacional público de habitação a custos acessíveis (PHPHCA), nomeadamente através da bolsa de imóveis do Estado para habitação, aprovada pelo DL 82/2020, de 2 de outubro; iv) reconversão de alojamento local (RAL) (medida por executar).*
 - Sim. Foram aplicados os mecanismos de redução, suspensão ou isenção de rendas por entidades públicas (MRSIREP), em que se inclui o IHRU, previstos no artigo 11.º da Lei 4-C/2020.*
 - Sim. No âmbito das atribuições da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, enquanto entidade coordenadora do POIH, é trimestralmente realizada a monitorização dos objetivos de política definidos para o POIH de modo a aferir eventuais desvios face às metas anuais definidas. Está concluída a monitorização do 2.º trimestre e em curso a do 3.º trimestre, onde será possível identificar, pela fundamentação das entidades responsáveis pelos respetivos reportes, eventuais impactos adversos da pandemia à concretização dos propósitos originalmente definidos. Este processo não foi desenhado especificamente como resposta à pandemia, pelo que o conjunto de indicadores, metas e resultados são referentes aos objetivos estabilizados em sede de planeamento e não às medidas específicas tomadas no âmbito da resposta à pandemia. No entanto, a prática continuada e estabilizada de monitorização regular permite facilitar o mapeamento e a quantificação dos impactos específicos da crise pandémica, bem como das medidas de contingências adotadas para mitigar os eventuais desvios. A medida de conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU será monitorizada em função do número de fogos reabilitados tendo como meta quatro mil até 2024.*

Nas restantes medidas não houve definição inicial de metas porque estas eram e são imprevisíveis dado que dependem da adesão dos destinatários e da evolução dos efeitos da pandemia.

- d) Não. Não decorreu tempo suficiente desde a implementação das medidas que permita promover a competente avaliação. Contudo, importa referir que é efetuada uma monitorização permanente das mesmas, nomeadamente através de: i) número de processos/pedidos aprovados nas duas medidas implementadas pelo IHRU (empréstimos aos arrendatários e senhorios habitacionais e medidas relativas aos arrendatários do IHRU); ii) número de fogos disponibilizados para habitação a custos acessíveis; iii) número de fogos do IHRU objeto de intervenções de reabilitação.
- e) Não.

53. Segundo os dados do ficheiro enviado pelo MIH, com base em informação prestada pelo IHRU, a entidade gestora das cinco medidas auditadas (tomadas como RIAPSH), a situação destas medidas, em 30/09/2020, é a constante do quadro seguinte.

Quadro 3 – Situação das Medidas Auditadas em 30/09/2020

Medida	Fundamento	Unidade do Indicador	Resultado 30/09/2019	Resultado 31/12/2019	Meta 31/12/2020	Resultado 30/09/2020	Orçamento 2020 (€)	Execução 2020 (€)	Exec/Orçam 2020 (%)
CRPH	PEES	Fogo	221	421	300	99	7.000.000	1.706.777	24
PAH	Lei 4-C/2020	Empréstimo	–	–	–	705	4.000.000	744.644	19
PHPHCA	PEES	Fogo	–	–	–	–	48.000.000	0	0
RAL	PEES	Não definida	–	–	–	–	4.500.000	–	0
MRSIREP	Lei 4-C/2020	Pedido	–	–	–	28	–	28.282	–
Total			221	421	300	832	63.500.000	2.479.703	16

Fonte: MIH e IHRU

54. A primeira medida (CRPH – Conservação e Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU) é a única anterior à pandemia, tendo o projeto que estava em curso sido reforçado (segundo alega a resposta do MIH) e integrado no PEES, com o objetivo de dinamização económica do emprego.

- ⇒ Em 30/09/2020, a medida não se revela eficaz para cumprir o seu objetivo (expresso pela sua meta anual), visto o indicador da sua execução física (n.º de fogos reabilitados) ser apenas 33% da meta anual e a execução financeira ser apenas 24% do orçamentado (com 75% do ano decorrido).
- ⇒ Além disso, a redução de 29% na meta para 2020 (300), face ao resultado de 2019 (421), e o não incremento dessa meta (como reação à pandemia) são contrários ao objetivo da medida.
- ⇒ O indicador escolhido também não assegura, só por si, dinamização económica do emprego.
- ⇒ O impacto adverso subjacente à meta (–121) é agravado pelo da pandemia (–58), que é expresso pela variação negativa registada entre o resultado em 30/09/2020 (99) e o do período homólogo anterior (221), este ponderado pelo quociente entre meta para 2020 e resultado de 2019 (300/421).
- ⇒ A reação, expressa pela variação positiva esperada entre o resultado em 30/09/2020 e a meta, exige a reabilitação de mais 201 fogos, até 31/12/2020, só para anular o impacto adverso da pandemia até 30/09/2020. Ora, para esta medida cumprir o seu objetivo, a recuperação deveria ultrapassar essa meta (por ser anterior à pandemia e não ter sido reforçada) em 31/12/2020.

55. A segunda medida (PAH – Proteção do Arrendamento Habitacional, através de apoio financeiro a conceder pelo IHRU, por via de empréstimos sem juros, até 4 milhões de euros, parcialmente convertíveis em subsídios não reembolsáveis, até 1,5 milhões de euros, nos termos do artigo 5.º da Lei 4-C/2020), é aplicável a rendas vencidas desde 01/04/2020 e foi integrada no PEES, com o objetivo de combater a pobreza causada pelo impacto adverso da pandemia.

- ⇒ Em 30/09/2020, a eficácia desta medida (cumprir o seu objetivo) não é suscetível de avaliação direta, visto esse objetivo não ter sido expresso através de meta para o indicador escolhido, que é o da execução física da medida (n.º de empréstimos concedidos).

- ⇒ Porém, a sua execução financeira corresponde apenas a 19% do seu orçamento.
- ⇒ O indicador escolhido também não assegura, só por si, o pretendido combate à pobreza.
- ⇒ Com efeito, correspondendo a situação inicial à inexistência destas dívidas, a sua contração (mesmo sem juros) não elimina a obrigação de as pagar, salvo através da sua parcial conversão em subsídios não reembolsáveis (até 37,5% do valor orçamentado para a medida). Ora, para cumprir o seu objetivo, a recuperação decorrente da aplicação da medida deve repor a situação inicial.
56. A terceira medida (PHPHCA – Parque Habitacional Público de Habitação a Custos Acessíveis, através da bolsa de imóveis do Estado para habitação, aprovada pelo DL 82/2020, de 2 de outubro) foi integrada no PEES com o objetivo de combater a pobreza causada pelo impacto adverso da pandemia.
- ⇒ Em 30/09/2020, esta medida revela-se ineficaz para cumprir o seu objetivo, por ainda não estar vigente e, portanto, não ter execução física (n.º de fogos disponibilizados a custos acessíveis) nem ter execução financeira, apesar do orçamento de 48 milhões de euros.
- ⇒ Além disso, o seu objetivo não foi expresso através de meta anual para o indicador definido.
- ⇒ Assim, não se verifica reação nem recuperação do impacto adverso da pandemia com esta medida.
57. A quarta medida (RAL – Reconversão de Alojamento Local) foi integrada no PEES, com o objetivo de combater a pobreza causada pelo impacto adverso da pandemia, aí se considerando “que um programa de reconversão do alojamento local para arrendamento acessível, complementar à mobilização do património público, é uma solução eficaz e rápida face à urgência de resposta à crise habitacional, com o benefício adicional de aumentar as opções disponíveis aos proprietários de alojamento local que se encontrem em dificuldade”.
- ⇒ Em 30/09/2020, esta medida revela-se ineficaz para cumprir o seu objetivo, por ainda não ter execução física nem execução financeira, apesar do orçamento de 4,5 milhões de euros.
- ⇒ Além disso, o seu objetivo não foi expresso através de meta anual, nem sequer foi definido indicador para o efeito.
- ⇒ Assim, não se verifica reação nem recuperação do impacto adverso da pandemia com esta medida.
58. A quinta medida (MRSIREP – Mecanismos de Redução, Suspensão e Isenção de Rendas devidas a Entidades Públicas, nos termos do artigo 11.º da Lei 4-C/2020) é aplicável a rendas vencidas desde 01/04/2020 e foi reportada, pelo MIH, como RIAPSH com o objetivo de apoiar as famílias com necessidades habitacionais graves e/ou urgentes, através do IHRU.
- ⇒ Em 30/09/2020, a eficácia desta medida (cumprir o seu objetivo) não é suscetível de avaliação direta, visto esse objetivo não ter sido expresso através de meta anual para o indicador escolhido, que é o da execução física da medida (n.º de pedidos aprovados).
- ⇒ Porém, a sua execução física (28 pedidos aprovados) e a sua execução financeira (perda de 28.282 euros de receita, sem ter sido reportado orçamento pelo IHRU) são muito reduzidas.
- ⇒ Ora, correspondendo a situação inicial à inexistência destes apoios, ou o impacto adverso da pandemia é, neste caso, inexpressivo ou então é a reação a esse impacto que está a ser deficiente.
59. O MIH reportou uma sexta medida relativa ao alojamento de emergência, mas, no ficheiro, imputou essa medida a outra área de governação (Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social).

60. Como referido, o ficheiro encontrava-se pré-preenchido com os objetivos constantes do POIH (com os respetivos indicadores e metas) visando a identificação das medidas que concorriam para esses objetivos como RIAPSH. Porém, o MIH só reportou a quinta medida (MRSIREP) como concorrendo para um dos objetivos, alegando que o seu processo de monitorização trimestral não foi desenhado especificamente como resposta à pandemia, pelo que o conjunto de indicadores, metas e resultados eram referentes aos objetivos estabilizados em sede de planeamento e não às medidas específicas tomadas no âmbito da resposta à pandemia.
61. Por sua vez, a execução do PEES, do qual constam as outras quatro medidas tomadas como RIAPSH, visava criar uma fase de estabilização, até ao final de 2020, para ajudar as famílias e as empresas a ultrapassar as dificuldades provocadas pela pandemia, apoiando uma retoma sustentada da atividade económica. Porém, em 30/09/2020, duas das cinco medidas tomadas como RIAPSH estavam por aplicar, apenas uma tinha meta definida para 31/12/2020 e nenhuma se revelava eficaz para atingir o seu objetivo e para recuperar a situação inicial (anterior à pandemia).
62. Esta factualidade contraria a resposta afirmativa à terceira questão, sobre a existência de estrutura de monitorização e controlo eficaz (ativa e tempestiva) para identificar e quantificar a situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia (variação negativa face à situação inicial), a reação a esse impacto adverso (variação positiva estimada com as medidas tomadas) e a recuperação desse impacto (variação positiva verificada), através da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido e indicador com meta a atingir e resultado obtido.
63. O exercício de monitorização trimestral dos objetivos de política definidos para o POIH de modo a aferir eventuais desvios face às metas anuais definidas (antes da pandemia), como o MIH reconhece, não foi desenhado especificamente como resposta à pandemia, pelo que o conjunto de indicadores, metas e resultados são referentes aos objetivos estabilizados em sede de planeamento e não às medidas específicas tomadas no âmbito da resposta à pandemia.
64. A meta final (até 2024) de quatro mil fogos reabilitados reportada para a primeira medida (conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU) não é a meta sujeita a avaliação, mas sim a meta de fogos reabilitados até 31/12/2020, pois a medida a avaliar consta do PEES. Além disso, o MIH alega que, para as demais medidas, não houve definição inicial de metas por estas serem imprevisíveis ao dependerem da adesão dos destinatários e da evolução dos efeitos da pandemia. Ora, como a necessidade e a urgência de uma medida se expressam pela adesão dos seus destinatários, obter a melhor estimativa dessa adesão, com base na informação disponível, é decisivo para fundamentar a aplicação dessa medida, bem como para determinar, desde logo, financiamento e vigência adequados e, depois, para avaliar a sua eficácia (atingir o seu objetivo). Não expressar o objetivo de uma medida, através da previsão de metas para os resultados a obter, revela desconhecimento da dimensão da sua necessidade e da sua urgência, prejudica prever financiamento e vigência adequados e dificulta (ou até inviabiliza) a avaliação da sua eficácia, bem como a redefinição de objetivo, financiamento e vigência se a medida não estiver a ser eficaz.
65. O MIH alega, por fim, ainda não ter decorrido (até 30/09/2020) tempo suficiente desde a implementação das medidas que permitisse a sua avaliação, mas considera importante referir a monitorização permanente das mesmas, nomeadamente através: do n.º de processos/pedidos aprovados nas duas medidas implementadas pelo IHRU (empréstimos aos arrendatários e senhorios habitacionais e medidas relativas aos arrendatários do IHRU); do número de fogos disponibilizados para habitação a custos acessíveis; e do número de fogos do IHRU objeto de intervenções de reabilitação. Ora, a ser assim, essa monitorização já deveria ter suportado a previsão de metas para os resultados a obter com as medidas constantes do PEES (apenas vigente até 31/12/2020).
66. Por ter sido indicado pelo MIH como gestor das medidas identificadas como RIAPSH, a auditoria também enviou ao IHRU o questionário e o ficheiro sobre essas medidas, visando obter evidência adicional à prestada pelo MIH. Em 09/11/2020, o IHRU reiterou a resposta do MIH, salvo ao alegar haver avaliação das medidas através dos resultados (quando só uma tinha meta).

3.4. RECUPERAÇÃO

3.4.1. INEFICÁCIA DAS MEDIDAS AUDITADAS

67. Segundo os termos de referência (ver 2), o objetivo da auditoria é avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial.
68. Até 30/09/2020, a auditoria verificou que a RIAPSH, expressa pelo conjunto de medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo POIH, se resumia a cinco medidas, como reportado pelo MIH e pelo IHRU (entidade gestora dessas medidas). Verificou, também, que, das cinco medidas tomadas como RIAPSH, duas estavam por aplicar, só uma tinha meta definida para 31/12/2020 e nenhuma se revelava eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial (anterior ao impacto adverso da pandemia).
69. As deficiências detetadas nessa reação ao impacto adverso da pandemia evidenciavam que tal reação não estava a ser adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação, materializando como principais riscos relativos às medidas tomadas: incompletude e insuficiência da informação reportada sobre essas medidas; insuficiente grau de execução dessas medidas; e ineficácia dessas medidas.
70. A evidência recolhida reforçou, assim, a importância de reavaliar a situação em 31/12/2020. Para o efeito, o questionário e o ficheiro de dados (ver 3.3.3) foram novamente enviados ao MIH e ao IHRU. Em 21/01/2021, ambos repetiram a resposta apresentada para o primeiro questionário e atualizaram os dados do ficheiro, com base em informação prestada pelo IHRU, a entidade gestora das cinco medidas auditadas (tomadas como RIAPSH). Segundo esses dados, a situação destas medidas, em 31/12/2020, é a constante do quadro seguinte.

Quadro 4 – Situação das Medidas Auditadas em 31/12/2020

Medida	Fundamento	Unidade do Indicador	Resultado 31/12/2019	Meta 31/12/2020	Resultado 31/12/2020	Orçamento 2020 (€)	Execução 2020 (€)	Exec/Orçam 2020 (%)
CRPH	PEES	Fogo	421	300	295	7.000.000	5.488.268	78
PAH	Lei 4-C/2020	Empréstimo	–	–	748	4.000.000	1.164.865	29
PHPHCA	PEES	Fogo	–	–	–	48.000.000	3.347.350	7
RAL	PEES	Não definida	–	–	–	4.500.000	–	0
MRSIREP	Lei 4-C/2020	Pedido	–	–	30	–	28.767	–
Total			421	300	1.073	63.500.000	10.029.250	16

Fonte: MIH e IHRU

71. A primeira medida (CRPH – Conservação e Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU) é a única anterior à pandemia, tendo o projeto que estava em curso sido reforçado (segundo alegam as respostas) e integrado no PEES, com o objetivo de dinamização económica do emprego.
- ⇒ Em 31/12/2020, a medida quase atingiu o seu objetivo (expresso pela sua meta anual), visto o indicador da sua execução física (n.º de fogos reabilitados) representar 98% da meta anual, não obstante a sua execução financeira apenas corresponder a 78% do orçamentado para 2020.
- ⇒ Além disso, a redução de 29% na meta para 2020 (300), face ao resultado de 2019 (421), e o não incremento dessa meta (como reação à pandemia) são contrários ao objetivo da medida.

- ⇒ O indicador escolhido também não assegura, só por si, dinamização económica do emprego.
- ⇒ O impacto adverso subjacente à meta (-121) é agravado pelo da pandemia (-5), que é expresso pela variação negativa registada entre o resultado anual (295) e o do período homólogo anterior (421), este ponderado pelo quociente entre meta para 2020 e resultado de 2019 (300/421).
- ⇒ A reação, expressa pela variação positiva esperada com a meta, não foi atingida. Ora, para esta medida cumprir o seu objetivo, a recuperação devia ultrapassar essa meta (por esta ser anterior à pandemia e não ter sido reforçada). Não se verificou, assim, dinamização económica do emprego.

Em contraditório, o MIH alega que esta “medida deve ser vista não só como resposta imediata, de emergência, à pandemia, mas também numa lógica de atenuação preventiva de fatores críticos expostos pela pandemia”, que “o setor da construção não esteve imune ao impacto da pandemia no funcionamento das diferentes atividades económicas, o que torna compreensível, pelo menos em parte, a redução do número de operações de reabilitação” e que a “conservação e reabilitação será transversal a todo o Parque Habitacional do IHRU, pelo que a medida terá total concretização”.

Por sua vez, o IHRU alega que a “execução da medida foi condicionada por fatores externos (...), que influenciaram negativamente a sua capacidade de resposta”, destacando: “Insuficiência de apresentação de propostas no âmbito dos procedimentos de contratação pública”; “Atrasos na execução das obras por parte dos adjudicatários em virtude da ocorrência de surtos da doença Covid-19 em empresas do setor da construção civil, de que resultou uma diminuição significativa do número de trabalhadores disponíveis para garantir o cumprimento dos prazos de realização das empreitadas, bem como atrasos significativos no fornecimento de materiais de construção em resultado do encerramento de instalações produtivas”; “Constrangimentos na execução de contratos em virtude do cumprimento de normas emanadas da DGS de mitigação do risco de transmissão da doença Covid-19, tais como o confinamento obrigatório, o isolamento profilático e o distanciamento físico, que determinaram o ajustamento dos respetivos prazos”.

Ora, esta medida é anterior à pandemia tendo integrado o PEES, com o objetivo de dinamização económica do emprego, mas após a fase de emergência e para efeito da fase de estabilização (de junho a dezembro de 2020). Foi previsto gastar 7 M€ para reabilitar 300 fogos, meta inferior em 29% ao resultado obtido em 2019 (421 fogos reabilitados), a qual não foi aumentada (o que seria consistente com o objetivo da medida) nem reduzida (não obstante os fatores externos negativos invocados em contraditório pelo IHRU).

A avaliação realizada tem por base os elementos definidos para a medida (fundamento, objetivo, incidência, indicador, meta, resultado, orçamento e execução) constantes do PEES e/ou comunicados por MIH e IHRU, não tendo sido reportada qualquer revisão dos elementos previsionais.

72. A segunda medida (PAH – Proteção do Arrendamento Habitacional, através de apoio financeiro a conceder pelo IHRU, por via de empréstimos sem juros, até 4 milhões de euros, parcialmente convertíveis em subsídios não reembolsáveis, até 1,5 milhões de euros, nos termos do artigo 5.º da Lei 4-C/2020), é aplicável a rendas vencidas desde 01/04/2020 e foi integrada no PEES, com o objetivo de combater a pobreza causada pelo impacto adverso da pandemia.

- ⇒ Em 31/12/2020, a eficácia desta medida (cumprir o seu objetivo) é insuscetível de avaliação direta, visto esse objetivo não ter sido expresso através de meta para o indicador escolhido, que é o da execução física da medida (n.º de empréstimos concedidos).
- ⇒ Porém, a sua execução financeira correspondeu apenas a 29% do seu orçamento.
- ⇒ O indicador escolhido também não assegura, só por si, o pretendido combate à pobreza.
- ⇒ Com efeito, correspondendo a situação inicial à inexistência destas dívidas, a sua contração (mesmo sem juros) não elimina a obrigação de as pagar, salvo através da sua parcial conversão em subsídios não reembolsáveis (até 37,5% do valor orçamentado para a medida). Ora, para cumprir o seu objetivo, a recuperação decorrente da aplicação da medida devia repor a situação inicial.



Em contraditório, o MIH alega que, no caso *“de uma crise pandémica desconhecida nas suas dinâmicas e evolução, não é possível nem consistente antecipar, através da fixação de uma meta, o número de situações a abranger com a medida”* cuja lógica *“é a de atribuir uma dotação para dar resposta às necessidades de apoio que venham a ser manifestadas, dotação essa a reforçar, se necessário”*.

O MIH alega também *“que o apoio ao pagamento das rendas, por forma a assegurar a estabilidade da habitação, é apenas um dos apoios atribuídos às famílias (...) o que torna ainda mais imponderado fixar, logo à partida, uma qualquer meta relativa ao número de empréstimos a conceder”*.

O MIH alega ainda que a *“filosofia da medida em questão é a de adiamento do pagamento das rendas em atraso (sem juros) em virtude da situação pandémica”* não estando *“inscrito na medida o objetivo de «repor a situação inicial» (ausência de dívidas), ao contrário daquela que parece ter sido a interpretação do TdC quanto à sua finalidade”*.

O MIH alega, por fim, *“que a evolução do apoio e a manutenção das condições por parte dos agregados levou mesmo ao reforço da medida, permitindo a sua reconversão em apoio não reembolsável, não onerando as famílias e respondendo a uma realidade que se veio a manifestar posteriormente”*.

Em contraditório, o IHRU alega ter implementado, num prazo curtíssimo, *“um modelo tecnológico específico de gestão de pedidos de apoio financeiro no âmbito da presente medida, que permitiu que a instrução de candidaturas e a interface com os cidadãos decorresse de forma totalmente desmaterializada”*, tendo assegurado ainda uma equipa de trabalho com o *“objetivo de garantir uma resposta eficaz e eficiente aos cidadãos, arrendatários e senhorios”*, a *“análise dos requisitos de acesso, a contratação e a disponibilização de verbas”* e o *“apoio aos arrendatários e senhorios na instrução dos pedidos de apoio financeiro excecional ao arrendamento habitacional”*, apoio esse que *“visou manter as condições de pagamento das rendas por parte dos arrendatários com quebras de rendimento em virtude da pandemia”*.

O IHRU alega também não ter sido possível *“estabelecer metas para os resultados a obter com a execução desta medida uma vez que era necessariamente desconhecido o universo de arrendatários com quebras de rendimentos, por causas decorrentes da pandemia a níveis que os impedissem de pagar as rendas e que, além disso, optassem por aderir à concessão de apoio ao pagamento da renda em vez da moratória legal estabelecida”*.

O IHRU alega ainda que a medida não teve maior resultado devido essencialmente: a muitas famílias terem optado por recorrer à referida moratória legal ou a outro tipo de medidas estabelecidas ao nível municipal; à disponibilização de outras medidas de apoio; e à impossibilidade de aprovação de muitos dos pedidos por incumprimento dos requisitos de acesso ao apoio ou por falta de entrega dos comprovativos de cumprimento.

O IHRU alega, por fim, ter acautelado *“a definição de condições de reembolso em função do especial universo de destinatários, com um período de carência de seis meses e limitadas a um duodécimo do valor da renda”*.

Ora, esta medida é aplicável a rendas vencidas desde 01/04/2020, mas foi integrada no PEES, com o objetivo de combater a pobreza causada pelo impacto adverso da pandemia, após a fase de emergência e para efeito da fase de estabilização (de junho a dezembro de 2020). Consta do PEES: *“Embora já tenha sido levantado o estado de emergência, muitas das famílias demorarão ainda algum tempo até alcançar a estabilidade financeira e recuperar os rendimentos perdidos. Por esta razão foi aprovada a extensão do apoio do IHRU, IP, até setembro do presente ano. (...) Para esta medida estima-se que o apoio financeiro possa chegar aos 4 milhões de euros em empréstimos concedidos, dos quais cerca de 1,5 milhões de euros poderão ter de ser convertidos em subsídios não reembolsáveis”*.

Assim, nem a meta seria definida logo à partida (o PEES foi aprovado em 04/06/2020) nem seria imponderado, mas consistente, estimar o apoio financeiro e a sua parcial conversão em subsídios não reembolsáveis após prever o resultado a obter com a medida (a sua meta).

O objetivo da medida encontra-se inscrito no PEES (combate à pobreza), tal como é reportado no presente relatório sem que seja feita qualquer interpretação alternativa. O que se observa e se reitera é que o indicador escolhido (n.º de empréstimos concedidos) não assegura, só por si, o pretendido combate à pobreza, pois pagar rendas contraindo empréstimos não elimina as dívidas dos destinatários da medida (agregados familiares com quebras significativas de rendimentos causadas pela pandemia) deixando-os à mesma mais pobres do que antes da pandemia como, aliás, o MIH acaba por reconhecer com a sua alegação final.

73. A terceira medida (PHPHCA – Parque Habitacional Público de Habitação a Custos Acessíveis, através da bolsa de imóveis do Estado para habitação, aprovada pelo DL 82/2020, de 2 de outubro) foi integrada no PEES com o objetivo de combater a pobreza causada pelo impacto adverso da pandemia.

⇒ *Em 31/12/2020, esta medida é ineficaz para cumprir o seu objetivo, desde logo por não ter execução física (n.º de fogos disponibilizados a custos acessíveis) e a sua execução financeira representar apenas 7% do seu orçamento de 48 milhões de euros.*

⇒ *Além disso, o seu objetivo não foi expresso através de meta anual para o indicador definido.*

⇒ *Assim, não se verifica reação nem recuperação do impacto adverso da pandemia com esta medida.*

Em contraditório, o MIH alega que “*estão acolhidas, no contexto do PEES, e tendo em vista responder aos impactos da pandemia, medidas de emergência, por natureza de implementação imediata, e medidas que, face aos fatores críticos que a própria pandemia veio expor, assumem uma natureza predominantemente preventiva (de crises futuras) e, portanto, de médio e longo prazo*” sendo “*evidente que a construção de um Parque Habitacional Público de Habitação a Custos Acessíveis é uma medida estrutural sem reflexos imediatos, mas que constitui um importante instrumento de prevenção e antecipação*”.

Por sua vez, o IHRU alega, atendendo à publicação do Decreto-Lei 82/2020 no último trimestre do ano (em 02/10/2020), crer ter implementado de forma eficaz e eficiente os procedimentos necessários para integrar o património público identificado com aptidão habitacional no inventário, cuja realização o referido diploma legal determina.

Ora, o contexto do PEES corresponde, nos termos da RCM 41/2020 que o aprovou “*com um horizonte temporal até ao fim de 2020*”, a “*uma fase de estabilização, que decorrerá até ao final do presente ano, para ajudar as famílias e as empresas a ultrapassar as dificuldades provocadas pela pandemia, apoiando uma retoma sustentada da atividade económica*”.

É neste contexto e com os elementos de avaliação (fundamento, objetivo, incidência, indicador, meta, resultado, orçamento e execução) constantes do PEES e/ou comunicados por MIH e IHRU, que as cinco medidas tomadas como RIAPSH foram avaliadas.

74. A quarta medida (RAL – Reconversão de Alojamento Local) foi integrada no PEES, com o objetivo de combater a pobreza causada pelo impacto adverso da pandemia, aí se considerando “*que um programa de reconversão do alojamento local para arrendamento acessível, complementar à mobilização do património público, é uma solução eficaz e rápida face à urgência de resposta à crise habitacional, com o benefício adicional de aumentar as opções disponíveis aos proprietários de alojamento local que se encontrem em dificuldade*”.

⇒ *Em 31/12/2020, esta medida é ineficaz para cumprir o seu objetivo, por falta de execução física e financeira, apesar do orçamento de 4,5 milhões de euros.*

- ⇒ Além disso, o seu objetivo não foi expresso através de meta anual, nem sequer foi definido indicador para o efeito.
- ⇒ Assim, não se verifica reação nem recuperação do impacto adverso da pandemia com esta medida.

Em contraditório, o MIH alega que “a execução da medida relativa à reconversão de Alojamento Local (em arrendamento de longa duração) está dependente do grau de adesão dos potenciais interessados (proprietários de unidades de AL), não sendo, portanto, possível estabelecer à partida uma meta para a sua execução (reportando o indicador, naturalmente, ao número de contratos de Alojamento Local que passam a contratos de longa duração)”.

Por sua vez, o IHRU alega que, considerando a entrada em vigor da Portaria 770-A/2020 “no dia 30 de dezembro de 2020, não foi possível qualquer execução física ou financeira da mesma no referido ano”.

Ora, face a estas alegações, reiteram-se os pertinentes comentários às alegações sobre as avaliações da segunda medida e da terceira medida e sublinha-se que o indicador referido pelo MIH não foi comunicado nas sucessivas respostas do MIH e do IHRU ao questionado pela auditoria.

75. A quinta medida (MRSIREP – Mecanismos de Redução, Suspensão e Isenção de Rendidas devidas a Entidades Públicas, nos termos do artigo 11.º da Lei 4-C/2020) é aplicável a rendas vencidas desde 01/04/2020 e foi reportada, pelo MIH, como RIAPSH com o objetivo de apoiar as famílias com necessidades habitacionais graves e/ou urgentes, através do IHRU.

- ⇒ Em 31/12/2020, a eficácia desta medida (cumprir o seu objetivo) é insuscetível de avaliação direta, visto esse objetivo não ter sido expresso através de meta anual para o indicador escolhido, que é o da execução física da medida (n.º de pedidos aprovados).
- ⇒ Porém, a sua execução física (30 pedidos aprovados) e a sua execução financeira (perda de 28.767 euros de receita, sem ter sido reportado orçamento pelo IHRU) são muito reduzidas.
- ⇒ Ora, correspondendo a situação inicial à inexistência destes apoios, ou o impacto adverso da pandemia é, neste caso, inexpressivo ou então é a reação a esse impacto que está a ser deficiente.

Em contraditório, o MIH alega que, também neste caso, “a execução da medida está fundamentalmente dependente do número de pedidos de apoio, pelo que não é consistente nem razoável estabelecer, logo à partida, uma meta de execução da mesma”. Alega também que “a não fixação de uma meta (...) não permite concluir da impossibilidade de «avaliação direta» da medida (...), a avaliação dos seus resultados” pois o “próprio TdC, aliás – perante o número de pedidos aprovados e respetiva execução financeira – acaba por fazer, no seu relatório, essa mesma avaliação”.

Por sua vez, o IHRU alega que as “rendas aplicáveis aos contratos celebrados entre o IHRU, IP, e arrendatários de frações do seu parque habitacional, maioritariamente submetidos a regimes de arrendamento de fim social, são fixadas em função dos rendimentos dos arrendatários, pelo que a redução do valor das rendas em virtude do decréscimo desses rendimentos operou por força dos próprios regimes aplicáveis” acrescentando “que, atenta a circunstância de muitos dos agregados serem beneficiários de apoios sociais públicos, o efeito da pandemia, no que se refere à quebra de rendimentos, não teve um impacto particularmente significativo”.

Ora, o alegado pelo IHRU, sendo os destinatários da medida seus arrendatários, sobre a maioria dos seus regimes de arrendamento ser de fim social e sobre muitos dos seus agregados serem beneficiários de apoios públicos, para concluir que o efeito da pandemia, no que se refere à quebra de rendimentos, não teve impacto particularmente significativo, demonstra que era consistente e razoável estabelecer, logo à partida, uma meta para a execução desta medida.

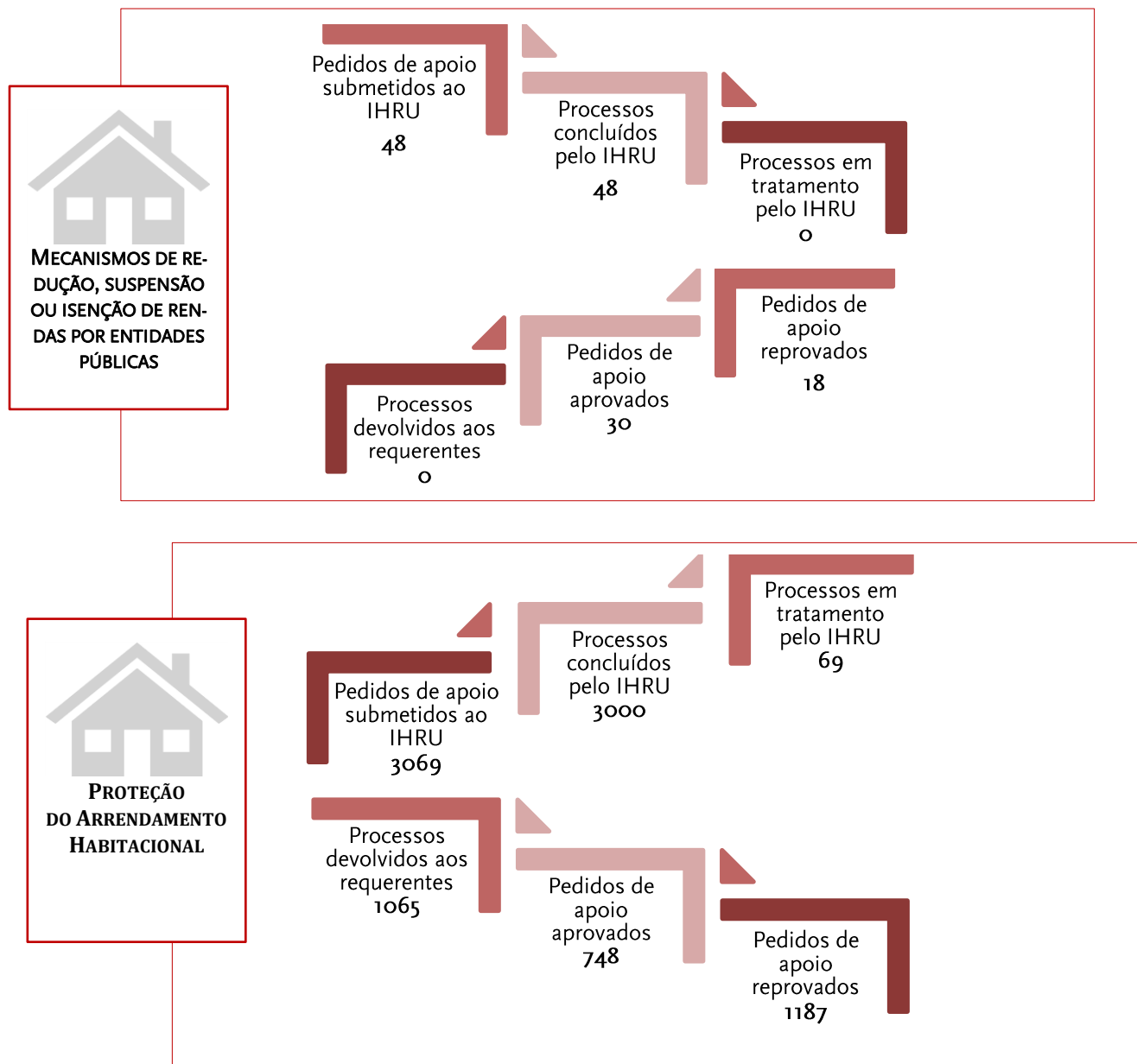
Tal meta não só permitiria avaliar a eficácia desta medida em cumprir o seu objetivo como, desde logo e sobretudo, evidenciaria que o impacto adverso da pandemia era, neste caso, inexpressivo e que, por isso, esta reação a esse impacto não seria eficiente nem material.

76. O MIH tinha reportado uma sexta medida relativa ao alojamento de emergência. Porém, no ficheiro preenchido, essa medida é imputada a outra área de governação (Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social).
77. Para efeito da reavaliação em 31/12/2020 foi enviada ao IHRU, com o questionário e o ficheiro de dados, uma ficha com o exame preliminar da informação reportada a 30/09/2020 sobre as medidas cujo gestor, identificada pelo MIH, era o IHRU. Com essa ficha pretendia-se a revisão ou a confirmação dessa informação pelo IHRU, incluindo a identificação de todas as medidas tomadas como RIAPSH cujo gestor fosse o IHRU. A resposta do IHRU confirmou as cinco medidas tomadas como RIAPSH e sobre a primeira medida (CRPH) foi ainda alegado o seguinte:
- ⇒ *A vigência da medida é de 01/01/2010 a 31/12/2024.*
 - ⇒ *Tratando-se obras de reabilitação resultantes de empreitadas com durações muitas vezes superiores a 12 meses, a execução financeira e física (apenas após a conclusão da empreitada) não evoluem proporcionalmente. O PEES veio definir um novo impulso no projeto de reabilitação do parque habitacional do IHRU devendo a avaliação de resultados ser realizada num prazo mais longo. O lançamento de novos processos de reabilitação e os respetivos procedimentos de contratação de empreitadas não produz resultados num prazo tão curto.*
 - ⇒ *Não pode deixar de ser considerado o efeito da pandemia no ritmo de execução das obras, quer ao nível do cumprimento do plano das obras em curso quer do início das obras novas programadas.*
78. Ora, estas alegações não são consistentes com uma medida incluída no PEES (com vigência apenas até 31/12/2020) como RIAPSH e para dinamização económica do emprego, cuja avaliação deve, por isso, ter por base a meta e o financiamento previstos para 31/12/2020.
79. Face à atualização dos dados reportada pelo MIH e pelo IHRU, bem como à repetição da resposta ao questionário, mantem-se a apreciação crítica formulada para 30/09/2020. Com efeito, até 31/12/2020, a auditoria verificou que a RIAPSH, expressa pelo conjunto de medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo POIH, se resumia a cinco medidas, como reportado pelo MIH e pelo IHRU (gestor dessas medidas). Verificou, também, que, das cinco medidas tomadas como RIAPSH, duas não apresentavam resultados, só uma tinha meta definida para 31/12/2020, sem a ter atingido, e nenhuma se revelava eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial (anterior ao impacto adverso da pandemia). Não obstante quatro dessas medidas constarem do PEES (com vigência apenas até ao final de 2020), o MIH reiterou ainda não ter decorrido tempo suficiente desde a implementação das medidas que permitisse promover a competente avaliação, enquanto o IHRU reportou que havia avaliação através dos resultados, quando só uma medida tinha meta prevista e duas nem obtiveram resultados.
80. Em suma, no final de 2020 subsistiam as deficiências detetadas na reação ao impacto adverso da pandemia, evidenciando que essa reação não estava a ser adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação e confirmando a materialização como principais riscos relativos às medidas tomadas: incompletude e insuficiência da informação reportada sobre as medidas; insuficiente grau de execução das medidas; e ineficácia das medidas.
81. Face à insuficiência da informação prestada, a auditoria pretendeu obter do IHRU evidência complementar através de questionário e ficheiro de dados adicionais. Foi questionado ao IHRU se:
- a) *procedera à monitorização e avaliação periódica dos objetivos, indicadores, metas e resultados obtidos com as medidas de RIAPSH.*
 - b) *no exercício das suas atribuições, identificara riscos conexos com a aplicação dessas medidas.*



- c) *na reação ao impacto adverso da pandemia e no âmbito das suas atribuições, dispunha de informação (a registar no ficheiro) sobre: i) execução material e financeira dessas medidas; ii) apoios e empréstimos concedidos ao abrigo do Regime Excepcional de Apoio ao Arrendamento; iii) reclamações conexas com a aplicação das medidas de reação à pandemia.*
- d) *existia outra informação que fosse pertinente prestar no âmbito do questionário.*
82. Em 10/02/2021, o IHRU apresentou, pela mesma ordem, a resposta seguinte.
- a) *Sim. O IHRU procede à monitorização da medida relativa à conservação e reabilitação do seu parque habitacional tendo por referência uma meta de quatro mil fogos reabilitados até 2024. No que respeita às restantes medidas, pela natureza e carácter voluntário de adesão às mesmas por parte dos respetivos destinatários, não foram estabelecidas metas, sendo o respetivo acompanhamento efetuado de acordo com o nível de execução efetiva das mesmas.*
- b) *Não.*
- c) *Sim (tendo registado essa informação no ficheiro).*
- d) *Não.*
83. O IHRU reitera o alegado sobre a primeira medida (CRPH), referenciando a sua monitorização apenas à meta final de quatro mil fogos reabilitados até 2024, sem mencionar que a meta de 300 fogos reabilitados em 2020 é a aplicável para avaliar a eficácia de uma medida constante do PEES (com vigência até 31/12/2020).
84. O IHRU reitera também o alegado sobre não terem sido estabelecidas metas para as outras medidas. Ora, a falta de expressão do objetivo de uma medida, através da previsão de metas (inter-médias e final) para os resultados a obter, revela desconhecimento da dimensão da sua necessidade e da sua urgência, prejudica a previsão de financiamento e de vigência adequados e dificulta (quando não inviabiliza) a avaliação da sua eficácia, bem como a redefinição de objetivo, financiamento e vigência se a medida não estiver a ser eficaz.
85. Segue-se a síntese da informação prestada no ficheiro e reportada a 31/12/2020, para suportar a resposta afirmativa à terceira questão do questionário. Esta síntese finaliza as observações sobre a recuperação verificada com as medidas auditadas e é consistente com a apreciação crítica sobre a inadequação da reação ao impacto da pandemia para assegurar a recuperação no setor da habitação. Recorde-se que essas medidas são:
- ⇒ *CRPH – Conservação e Reabilitação do Parque Habitacional (do IHRU)*
 - ⇒ *PAH – Proteção do Arrendamento Habitacional.*
 - ⇒ *PHPHCA – Parque Habitacional Público de Habitação a Custos Acessíveis.*
 - ⇒ *RAL – Reconversão de Alojamento Local*
 - ⇒ *MRSIREP – Mecanismos de Redução, Suspensão ou Isenção de Rendas, por Entidades Públicas.*
86. A figura seguinte sintetiza o ciclo processual de duas das medidas tomadas como RIAPSH com resultados em 31/12/2020 (MRSIREP e PAH – ver Quadro 4).

Figura 3 – Ciclo Processual de Medidas Auditadas



Elaboração própria com base nos elementos referenciados.

87. Por via dos MRSIREP foram submetidos ao IHRU 48 pedidos de apoio, dos quais 30 foram aprovados (62,5%) e 18 reprovados (37,5%). O custo da medida era de 28.766,61 €, correspondendo 16.347,46 € a apoios com isenção e redução de rendas e 12.419,15 € à concessão de moratórias:

Renda isenta de pagamento	12.937,41 €
Renda sujeita a moratória	12.419,15 €
Renda sujeita a redução	3.410,05€

88. A redução de 3 410,05 € resultou da aplicação do regime excecional, para situações de mora no pagamento de rendas devidas por contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional (Lei 4-C/2020, de 6 de abril, alterada pela Leis 17/2020, de 29 de maio, e 45/2020, de 20 de agosto), às rendas devidas ao IHRU (cujo valor global passou de 6 335,45 € para 2 925,40 €).



89. Dos 30 apoios concedidos a arrendatários do IHRU, ao abrigo dos MRSIREP, 4 são a arrendatários habitacionais em regime de arrendamento apoiado, renda apoiada ou renda social; 13 são a arrendatários habitacionais, com arrendamento ao abrigo do NRAU²⁰, em regime de renda condicionada, ou nos programas do Mercado Social de Arrendamento ou do Arrendamento Acessível; e 13 são a arrendatários não habitacionais com estabelecimento encerrado ou cuja atividade seja suspensa ou condicionada nos termos previstos no artigo 7.º da Lei 4-C/2020.
90. No âmbito da PAH, atinente a apoiar os arrendatários habitacionais que, em resultado da situação excecional originada pela pandemia, comprovassem uma quebra de rendimentos igual ou superior a 20%, foram submetidos ao IHRU 3.069 pedidos de apoio²¹. Desses pedidos foram aprovados 24,4% (748) correspondentes aos 6.008 beneficiários²² seguintes:

Arrendatário habitacional	5.967
Estudantes com contrato de arrendamento de habitação	22
Fiador de arrendatário habitacional	1
Senhorio	18

91. Segundo informação prestada pelo IHRU sobre a quebra de rendimentos dos beneficiários de apoios ao arrendamento, concedidos até 31/07/2020, a taxa média dessa quebra ascendia a 70%.
92. A distribuição, por fonte de rendimento, dos 6.008 beneficiários de empréstimos concedidos ao abrigo do Programa de Apoio Excecional ao Arrendamento Habitacional também foi reportada:

Sem rendimentos	3.598
Trabalhador dependente	1.455
Trabalhador independente	385
Rendimentos de pensões	73
Rendimentos de prestações sociais	191
Rendimentos prediais ou outros periódicos/regulares	78
Apoios à habitação	10
Outras situações ²³	218

93. Dos 3.069 pedidos de apoio submetidos ao IHRU, ao abrigo desta medida, foram devolvidos 1.065 processos (34,7%) e reprovados 1.187 (38,7%).
94. No âmbito da RAL, o IHRU já tinha reportado que a Portaria 770-A/2020, publicada em 29 de dezembro, o autorizara a assumir encargos plurianuais relativos ao apoio à reconversão de alojamento local para arrendamento acessível e consubstanciara a regulação necessária à execução dessa medida. Por isso, a medida não tinha execução nesse ano, situação que o IHRU confirma, reportando ainda que a medida (não auditada por ter sido imputada a outra área de governação) para alojamento de emergência através da «*Bolsa nacional de alojamento urgente e housing first*» também não estava implementada no final de 2020 [não obstante a sua designação].

²⁰ Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) - Lei 6/2006, de 27 de fevereiro.

²¹ Os 3.069 pedidos incluem 703 que reformulam pedidos anteriores.

²² Cada um dos 748 apoios concedidos pelo IHRU correspondem a um ou mais beneficiários.

²³ Incluem os beneficiários que apresentam mais do que uma situação de rendimentos (por exemplo, dos 218 beneficiários, 59 têm rendimentos de trabalhador dependente e rendimentos de prestações sociais e 21 têm rendimentos de trabalhador dependente e rendimentos prediais ou outros periódicos/regulares).

95. No âmbito da aplicação das medidas excecionais de reação à pandemia, o IHRU recebeu 68 reclamações sobre as quais reportou a situação seguinte:

Aprovado	31
Em análise	8
Indeferido	20
Requerente	2
Sem estado atual	7

96. As duas reclamações na situação «requerente» correspondem aos casos em que o IHRU reabriu o processo para permitir ao requerente retificar os dados submetidos e/ou submeter novo processo. Os sete processos de reclamação «sem estado atual» respeitam às situações em que o requerente não indicou o número de processo. Quanto ao fundamento da reclamação, 50 reclamações (73,5%) foram motivadas por falta de resposta aos pedidos de apoio registados pelos requerentes na plataforma ou aos pedidos de prorrogação. Em nove processos de reclamação, com pedidos de apoio aprovados, ainda não se tinha verificado o pagamento, nem havia data prevista para o efeito.

3.4.2. PRINCIPAIS RISCOS POR REDUZIR

97. Face ao objetivo da auditoria – avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação – em 31/12/2020 subsistiam as deficiências detetadas em 30/09/2020, evidenciando que essa reação não estava a ser adequada para assegurar a recuperação desse impacto no setor da habitação e confirmando a materialização como principais riscos relativos às medidas tomadas: incompletude e insuficiência da informação reportada sobre as medidas; insuficiente grau de execução das medidas; e ineficácia das medidas. Assim, importa promover a redução desses riscos. Para o efeito, o exame teve por base o desenvolvimento dos principais riscos sintetizado na Figura 2 (ver em 3.2).

⇒ ***Desarticulação entre a implementação das medidas extraordinárias e a prossecução do interesse público.***

98. A primeira condição de prossecução do interesse público, através da implementação de medidas extraordinárias como reação ao impacto adverso da pandemia, consistia em determinar com rigor as necessidades habitacionais decorrentes desse impacto. Porém o levantamento e a avaliação dessas necessidades revelaram-se deficientes. Desde logo, porque não tiveram qualquer impacto nos objetivos definidos para o Programa Orçamental Infraestruturas e Habitação (POIH), que se mantiveram inalterados, tal como as metas previstas para os seus indicadores em 2020. Tendo sido questionados sobre isso, o MIH e o IHRU declararam que esses objetivos e o seu conjunto de indicadores, metas e resultados eram referentes aos objetivos estabilizados em sede de planeamento e não às medidas específicas tomadas no âmbito da resposta à pandemia.
99. A evolução das despesas registadas com a “Medida 030 – Habitação” entre OE de 2020 (inicial, suplementar e corrigido), CGE de 2020 e OE de 2021, que consta do quadro seguinte, também evidencia forte disparidade entre previsão e execução, representando as despesas registadas na CGE de 2020 apenas 33% das previstas no OE corrigido. Além do POIH, com 31,3% da despesa paga total, o Programa Orçamental Governação (POG), com 2,5%, e, sobretudo, o Programa Orçamental Finanças (POF), com 66,2%, também registaram despesas com esta medida orçamental.

Quadro 5 – Grau de Execução das Despesas com a Medida Habitação

Programa Orçamental	OE 2020 Inicial (M€)	OE 2020 (M€) Suplementar	OE 2020 (M€) Corrigido (OEC)	CGE 2020 (M€)	2020 (%) CGE/OEC	OE 2021 Inicial (M€)
POG	0,0	0,0	17,2	3,8	22	-
POF	243,6	298,6	193,6	102,8	53	73,5
POIH	202,0	257,0	262,9	48,6	18	323,4
Total	445,6	555,6	473,7	155,2	33	396,9

Fontes: Relatórios do OE de 2020 e 2021 / CGE de 2020

100. Não obstante a despesa paga com a medida orçamental Habitação só representar 33% da prevista no OE corrigido e, no caso do POIH, apenas 18%, as metas previstas para os três objetivos deste programa orçamental relacionados com a habitação foram todas superadas em 2020, como consta do quadro seguinte, que reflete a evolução dos graus de execução dos objetivos (expressos pelas respetivas metas anuais) desde 2019 até março de 2021.

Quadro 6 – Grau de Execução dos Objetivos do Programa Habitação

Objetivo	Indicador	Entidade	Período	Meta Anual (MA)	Resultado no Período (RP)	Execução (%) RP/MA
Fomentar a eficiência energética e sísmica através da reabilitação de edifícios	N.º de edifícios contratados	Estrutura de Gestão do IFRRU	Jan/Dez 2019	176	190	108
			Jan/Set 2020	260	251	97
			Jan/Dez 2020	260	276	106
			Jan/Mar 2021	356	295	83
Apoiar as Famílias com necessidades habitacionais graves e/ou urgentes	N.º de agregados familiares abrangidos por programas de apoio à habitação	IHRU	Jan/Dez 2019	7.000	5.432	78
			Jan/Set 2020	9.000	3.957	44
			Jan/Dez 2020	9.000	9.526	106
			Jan/Mar 2021	10.000	6.841	68
Dinamizar o mercado de arrendamento promovendo a sua acessibilidade	N.º de jovens	IHRU	Jan/Dez 2019	17.400	18.591	107
			Jan/Set 2020	16.960	17.528	103
			Jan/Dez 2020	16.960	19.864	117
			Jan/Mar 2021	18.000	16.036	89

Fontes: CGE de 2019 e de 2020 / MIH

101. O MIH e o IHRU só reportaram uma medida tomada como RIAPSH para estes objetivos (a dos MRSIREP, que foram associados ao segundo objetivo, sem orçamento e com execução – expressa por perda ou adiamento de receita – muito reduzida). Por sua vez, a Estrutura de Gestão do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU) foi questionada sobre o primeiro objetivo, tendo respondido em 28/10/2020: “*não temos conhecimento de medidas tomadas por outras entidades dentro da área de governação POIH que tenham impacto no IFRRU 2020, sendo que no que diz respeito à estrutura de gestão do IFRRU 2020, não foram implementadas medidas de reação de impacto à pandemia. As atribuições da estrutura de gestão do IFRRU 2020 estão definidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, de 23 de julho.*”

102. Em suma, não obstante o impacto adverso da pandemia no setor da habitação, os objetivos do POIH mantêm-se inalterados desde 2019 e só originaram uma medida para reação a esse impacto, sem orçamento e com resultado imaterial. Apesar de a execução da medida orçamental Habitação representar apenas 33% do seu orçamento corrigido, e só 18% no caso do POIH, as metas previstas para os objetivos do POIH, em 2020, foram todas superadas.

⇒ *Inadequação da estrutura de monitorização e controlo das medidas extraordinárias.*

103. A segunda condição de prossecução do interesse público, através da implementação de medidas extraordinárias como reação ao impacto adverso da pandemia, consistia em dispor de uma estrutura adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) essas medidas, identificando e quantificando a sua situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia (variação negativa face à situação inicial), a reação a esse impacto adverso (variação positiva estimada com as medidas tomadas) e a recuperação desse impacto (variação positiva verificada), através, designadamente, da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.

104. Questionado pela auditoria, o MIH alegou que essa estrutura existia, tendo reportado que, no âmbito das atribuições da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, enquanto entidade coordenadora do POIH, era trimestralmente realizado um exercício de monitorização dos objetivos de política definidos para o POIH, para aferir de eventuais desvios face às metas anuais definidas (antes da pandemia), e que, através desse exercício, seria possível identificar, pela fundamentação das entidades responsáveis pelos respetivos reportes, eventuais impactos adversos da pandemia à concretização dos propósitos originalmente definidos. Porém, reconheceu que esse processo não tinha sido desenhado especificamente como resposta à pandemia, sendo o conjunto de indicadores, metas e resultados referentes aos objetivos estabilizados em sede de planeamento e não às medidas específicas tomadas no âmbito da resposta à pandemia. Concluiu, no entanto, que a prática continuada e estabilizada de monitorização regular facilitava o mapeamento e quantificação dos impactos específicos da crise pandémica, bem como de medidas de contingências adotadas para mitigar eventuais desvios. O MIH reproduziu estas alegações para os exercícios de monitorização relativos a 2020 e ao primeiro trimestre de 2021.

105. Ora, nem a referida monitorização era referente às medidas extraordinárias, nem as metas previstas para os objetivos do POIH, em 2020, foram alteradas. Além disso, das cinco medidas identificadas por MIH e IHRU como RIAPSH, apenas uma tinha meta prevista para 2020 (que não foi atingida), duas não tiveram resultados e nenhuma se revelou eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial (anterior ao impacto adverso da pandemia), não obstante quatro dessas medidas constarem de um programa (PEES) vigente até 31/12/2020.

106. A falta de expressão do objetivo de uma medida, através da previsão de metas (intermédias e final) para os resultados a obter, revela desconhecimento da dimensão da sua necessidade e da sua urgência, prejudica a previsão de financiamento e de vigência adequados e dificulta (quando não inviabiliza) a avaliação da sua eficácia, bem como a redefinição de objetivo, financiamento e vigência se a medida não estiver a ser eficaz.

107. Em suma, a estrutura de monitorização e controlo da entidade coordenadora do POIH revelou-se inadequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas extraordinárias tomadas como RIAPSH.

⇒ *Incompletude e insuficiência da informação reportada sobre as medidas extraordinárias.*

108. A terceira condição de prossecução do interesse público, através da implementação de medidas extraordinárias como reação ao impacto adverso da pandemia, consistia em prestar informação integral, fiável e consistente sobre essas medidas, promovendo a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, nomeadamente, quanto à sua eficácia. A avaliação dessa eficácia requer os seguintes elementos e indicadores de avaliação:

- ◆ *Identificação (Medida)*
- ◆ *Fundamento (expresso em diploma legal ou regulamentar)*
- ◆ *Objetivo (expresso pela meta final prevista para o indicador da medida)*
- ◆ *Vigência (período de aplicação da medida, previsto e real)*
- ◆ *Financiamento (despesa e receita cessante, orçamental e extraorçamental, previsto e real)*
- ◆ *Entidade Gestora*
- ◆ *Indicador (com unidade de medida e fonte de informação)*
- ◆ *Metas previstas (intermédias e final)*
- ◆ *Resultados obtidos (prévio, intermédios e final)*
- ◆ *Situação Inicial (expressa pelo resultado prévio do indicador da medida)*
- ◆ *Impacto Adverso da Pandemia (expresso pela variação negativa face à situação inicial)*
- ◆ *Reação (expressa pela variação positiva estimada com a aplicação da medida)*
- ◆ *Recuperação (expressa pela variação positiva verificada com a aplicação da medida)*
- ◆ *Indicador de Vigência da Medida (IVM) = rácio entre Vigência real e prevista*
- ◆ *Indicador de Financiamento da Medida (IFM) = rácio entre Financiamento real e previsto*
- ◆ *Indicador de Eficácia da Medida (IEM) = rácio entre resultado obtido e objetivo (meta)*

109. Ora, quanto às cinco medidas identificadas como RIAPSH para 2020:

- ◆ *O indicador escolhido para o objetivo de dinamização económica do emprego (n.º de fogos reabilitados) não assegurava, por si só, a pretendida dinamização e a meta prevista antes da pandemia não foi alterada e era inferior (em 29%) ao resultado prévio (em 2019).*
- ◆ *Um dos indicadores escolhidos para o objetivo de combater a pobreza (n.º de empréstimos aprovados) não assegurava, por si só, o pretendido combate, se fosse mantida a obrigação de pagar o empréstimo.*
- ◆ *Para uma das medidas constantes de um programa (PEES) apenas vigente em 2020, a respetiva entidade gestora reportou uma vigência de 14 anos (de 2010 a 2024).*
- ◆ *Quatro das medidas não tinham metas previstas para 2020.*
- ◆ *Uma das medidas não tinha previsão de financiamento (expresso por perda ou adiamento de receita) e a sua execução (28.767 euros) não teve impacto material na prossecução do objetivo pretendido (apoiar as famílias com necessidades habitacionais graves e/ou urgentes).*
- ◆ *Não foi reportado qualquer impacto adverso da pandemia, nos termos definidos.*
- ◆ *Duas medidas não tiveram resultados em 2020, apesar de constarem de um programa (PEES) vigente até 31/12/2020, e para uma delas nem sequer foi definido o respetivo indicador.*
- ◆ *A execução financeira das medidas correspondeu apenas a 16% do orçamentado para 2020.*

110. Em suma, a informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar recuperação do impacto adverso da pandemia no setor da habitação.

⇒ ***Insuficiente e incipiente grau de execução das medidas extraordinárias.***

111. A quarta condição de prossecução do interesse público, através da implementação de medidas extraordinárias como reação ao impacto adverso da pandemia, consistia em assegurar a execução tempestiva dessas medidas evitando desconexões entre resposta pública e necessidades habitacionais resultantes desse impacto, ineficiências e falhas na operacionalização, na tramitação processual e concessão dos apoios, sobretudo quando estes fossem essenciais e urgentes, bem como discricionariedade na alocação de recursos financeiros.

112. Ora, quanto às cinco medidas identificadas como RIAPSH para 2020:

CRPH – Conservação e Reabilitação do Parque Habitacional (do IHRU)

Foram previstos 7 M€, para reabilitar 300 fogos ao abrigo do programa de reabilitação do edificado gerido pelo IHRU (14 mil fogos), com o qual se previa reabilitar 4 mil fogos investindo 43 M€ até 2024. Em 2020, foram reabilitados 295 fogos (98% do previsto) e gastos 5,5 M€ (78% do orçamentado).

PAH – Proteção do Arrendamento Habitacional

Para apoio do Estado, prestado através do IHRU, reembolsável a partir de 2021 (empréstimos sem juros), estimaram-se 4 M€, dos quais 1,5 M€ poderiam ser convertidos em subsídios não reembolsáveis. Em 2020 foram aprovados 748 dos 3.069 pedidos (24%) e atribuídos 1,2 M€ (29% do orçamentado).

PHPHCA – Parque Habitacional Público de Habitação a Custos Acessíveis

Para apoiar a criação de um parque público de habitação acessível, através de construção nova e da reabilitação de património imobiliário do Estado, devoluto e desocupado, foram previstos 48 M€ e gastos 3,3 M€ (7%), sem ter sido disponibilizado qualquer fogo.

RAL – Reversão de Alojamento Local

Para apoio no domínio do alojamento local estava previsto o investimento anual de 4,5 M€, destinado a participações, no âmbito do programa de conversão do alojamento local em arrendamento acessível, a que acresciam 12,9 M€ anuais de benefícios fiscais. A medida não foi implementada em 2020.

MRSIRESP – Mecanismos de Redução, Suspensão e Isenção de Renditas, por Entidade Pública (IHRU)

Não foi previsto qualquer montante para a perda ou o adiamento de receitas do IHRU. Foram aprovados 30 dos 48 pedidos (62,5%) e gastos 0,003 M€.

113. Assim, para implementar estas medidas em 2020 foram previstos 63,5 M€ e gastos 10 M€ (16%).

114. Foram previstas dotações suplementares para o IHRU implementar medidas de política habitacional de reação à crise pandémica, designadamente quanto à aplicação do regime excecional consagrado na Lei 4-C/2020, de 6 de abril, alterada pela Lei 17/2020, de 29 de maio, e pela Lei 45/2020, de 20 de agosto. No OE para 2020 tinham sido previstas transferências de 135 M€ a favor do IHRU, no âmbito das políticas de promoção de habitação, financiadas por 85 M€ de receitas de impostos inscritas no capítulo 60 gerido pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), e por 50 M€ de receitas provenientes de empréstimos do Banco Europeu de Investimento (BEI)²⁴. No OE Suplementar foi ainda prevista a “Transferência a favor do IHRU, IP, a título extraordinário, de verbas inscritas no capítulo 60 da DGTF, até ao limite de 55 M€.”²⁵ Segundo dados reportados pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) a dezembro de 2020²⁶, sobre o impacto orçamental das medidas adotadas no âmbito da pandemia para o setor da habitação, foram alocados 5,2 M€ à execução daquelas medidas, dos quais 4,1 M€ para adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis e 1,2 M€ para o programa de crédito para rendas em mora.

115. Em suma, o grau de execução das medidas extraordinárias foi insuficiente e incipiente em 2020.

⇒ **Desadequação e ineficácia das medidas extraordinárias.**

²⁴ Lei 2/2020, de 31 de março, Anexo I, parágrafo 63.

²⁵ Lei 27-A/2020, de 24 de julho, Anexo I, parágrafo 103.

²⁶ Síntese da Execução Orçamental.

116. A quinta condição de prossecução do interesse público, através da implementação de medidas extraordinárias como reação ao impacto adverso da pandemia, consistia em essas medidas serem adequadas e eficazes para atingirem os seus objetivos e assegurarem a recuperação desse impacto no setor da habitação. Ora, até 31/12/2020, a auditoria verificou que a RIAPSH, expressa pelo conjunto de medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo POIH, se resumia a cinco medidas, como reportado pelo MIH e pelo IHRU (entidade gestora dessas medidas). Verificou, também, que, das cinco medidas tomadas como RIAPSH, duas não apresentavam resultados, só uma tinha meta definida, sem a ter atingido, e nenhuma se revelava eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial (anterior ao impacto adverso da pandemia).
117. Porém, a importância da habitação foi reforçada com a reação ao impacto adverso da pandemia, através de medidas como o confinamento, o teletrabalho e o ensino à distância. Esta reação veio acentuar a assimetria das condições habitacionais que vinha sendo diagnosticada: no Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, em 2018, tinham sido identificadas 25.762 famílias em situação habitacional insatisfatória; em 2019, 9,5% da população era afetada por sobrelotação, 19% por incapacidade de aquecimento (6,5% na UE) e 25% por humidade e infiltrações (o segundo valor mais elevado da UE) nas suas casas. A insuficiência das condições habitacionais juntava-se a dificuldade crescente de aceder a uma habitação adequada às necessidades familiares e compatível com os seus rendimentos. A precarização laboral, a liberalização do mercado de arrendamento e a captação de investimento estrangeiro concorreram para afastar os preços da habitação (impulsionados pela oferta global), que cresceram 65%, do rendimento disponível das famílias (restritivo da procura local), que cresceu 14%, entre 2013 e 2020 (segundo dados do Eurostat). Alargaram-se os grupos com dificuldades de acesso à habitação, dos mais vulneráveis às classes médias urbanas e aos jovens, indo os efeitos colaterais da crise pandémica (crescimento do desemprego e quebra de rendimentos) potenciar essas dificuldades e aumentar o fosso entre os menos protegidos (em que a perda de rendimentos faz incorrer em risco de incumprimento, a curto prazo, do pagamento de créditos hipotecários ou de rendas habitacionais) e os mais protegidos (com capacidade de manter a habitação e até de encontrar na habitação um ativo financeiro em contínua valorização). Face à redução da atividade económica e à consequente perda de rendimentos, decorrentes da pandemia, a generalidade dos países da OCDE tomou medidas para proteger o direito à habitação: proibir despejos; congelar rendas; impedir a cessação de contratos de arrendamento; proteger sem-abrigo; criar instrumentos de suspensão do pagamento de rendas e hipotecas. Em Portugal foram adotadas medidas de proteção de arrendatários e de proprietários com créditos hipotecários (em 2019, 36,2% da população eram proprietários com hipoteca e 13,2% arrendatários no mercado privado, segundo dados do Eurostat). Uma dessas medidas foi a PAH através de empréstimos concedidos pelo IHRU (uma das cinco medidas tomadas como RIAPSH). Em 2019, 5,7% da população portuguesa, 26,3% dos arrendatários no mercado privado e 2,7% dos proprietários com hipotecas viviam sobrecarregados com os custos da habitação (40% ou mais do rendimento disponível). Com a quebra de rendimentos decorrente da pandemia seria previsível adesão significativa à PAH. Contudo, apenas foram submetidos 3.069 pedidos (relativos a 2.370 famílias), dos quais apenas foram aprovados 748 (24% dos pedidos e 32% das famílias). Em comunicado de 12/01/2021, o MIH refere desconformidades no comprovativo da relação contratual ou na quebra de rendimentos, como principais fatores do indeferimento ou da rejeição dos pedidos. Além da informalidade e precariedade de muitos contratos de arrendamento, para a débil adesão à medida (segundo dados do INE existiam 800 mil famílias arrendatárias em 2011) concorreu a preferência pela negociação com os senhorios, para evitar acumular dívida, bem como a complexidade, a burocracia e a exigência dos critérios de elegibilidade.²⁷

²⁷ Baseado no Relatório “Governar em Estado de Emergência” – Habitação – Teresa Costa Pinto (páginas 77-82).

118. Ora, a situação descrita exige medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia adequadas e eficazes para assegurar a recuperação desse impacto no setor da habitação.

Em contraditório, o MIH termina alegando, pelo *“exposto, e sem prejuízo de aspetos a melhorar no processo de monitorização e avaliação das medidas adotadas, não se poder concluir (...) pela confirmação da «materialização dos principais riscos identificados como relativos às medidas tomadas (...)”*.

Por sua vez, o IHRU, em conclusão, volta a alegar que *“estas Medidas foram implementadas no contexto e em relação a uma Pandemia Mundial, para assegurar respostas para as pessoas e entidades afetadas pelos efeitos adversos dessa pandemia em duas vertentes: umas enquanto medidas de resposta direta e de disponibilização mais imediata (Medidas 2, 4 e 5) e outras como resposta indireta e para garantir uma disponibilidade mais estável de soluções (Medidas 1 e 3)”*.

Ora, tem de reiterar-se que o objetivo da auditoria é avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial, que o período de incidência do exame é o ano de 2020, que os critérios de auditoria são os objetivos das cinco medidas que constituem o objeto da ação (e que foram confirmadas por MIH e IHRU), os seus indicadores (com as respetivas metas) e as previsões do seu grau de execução (informação essa constante do PEES e da Lei 4-C/2020 ou prestada por MIH e IHRU) e que constituem evidências de auditoria os graus de execução das medidas e de cumprimento dos seus objetivos através dos resultados dos seus indicadores, em 2020. Além disso, as respostas recebidas não colocam em causa a factualidade que suporta as observações, conclusões e recomendações da auditoria, aliás como seria de esperar pois as fontes dessa factualidade foram os próprios MIH e IHRU.

Das cinco medidas extraordinárias, apenas uma tinha meta prevista para 2020 (que não foi atingida), duas não tiveram resultados e nenhuma se revelou eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial (anterior ao impacto adverso da pandemia), não obstante quatro dessas medidas constarem de um programa (PEES) aprovado em 04/06/2020 (após a fase de emergência) para uma fase de estabilização vigente até 31/12/2020, tendo a execução financeira destas medidas correspondido apenas a 16% do orçamentado para 2020.

A falta de expressão do objetivo de uma medida, através da previsão de metas para os resultados a obter, revela desconhecimento da dimensão da sua necessidade e da sua urgência, prejudica a previsão de financiamento e de vigência adequados e dificulta a avaliação da sua eficácia, bem como a redefinição de objetivo, financiamento e vigência se não estiver a ser eficaz.

As conclusões da auditoria (vide 4) suscitaram a formulação de recomendações (vide 5) dirigidas às entidades responsáveis visando a correção das insuficiências reportadas.

4. CONCLUSÕES

119. A crise pandémica veio amplificar a importância da habitação na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social, com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores e, em muitas situações, com perda de rendimentos necessários para pagar empréstimos ou rendas habitacionais. Importa, por isso, que o ajustamento da política pública habitacional identificado como reação ao impacto adverso da pandemia seja adequado, graças à eficácia das medidas que o operacionalizam, para assegurar a recuperação desse impacto no setor da habitação, na prossecução do interesse público.

120. O Ministério das Infraestruturas e da Habitação (MIH) identificou o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) como entidade gestora das cinco medidas extraordinárias tomadas como Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação (RIAPSH): Conservação e Reabilitação do Parque Habitacional (CRPH) do IHRU; Proteção do Arrendamento Habitacional (PAH); Parque Habitacional Público de Habitação a Custos Acessíveis (PHPHCA); Reconversão de Alojamento Local (RAL); Mecanismos de Redução, Suspensão e Isenção de Rendas, por Entidade Pública (MRSIRESP). Em contraditório, o MIH e o IHRU invocam um conjunto de condicionantes à implementação destas medidas, devido ao impacto adverso da pandemia, quer no ambiente externo (por exemplo, no setor da construção civil atrasando a execução de obras), quer no ambiente interno (por exemplo, nas condições de prestação de trabalho com reflexo no funcionamento dos serviços), condicionantes que o Tribunal reconhece.

⇒ ***Desarticulação entre a implementação das medidas extraordinárias e a prossecução do interesse público.***

121. A primeira condição de prossecução do interesse público consistia em determinar com rigor as necessidades habitacionais decorrentes do impacto adverso da pandemia. Porém, o levantamento e a avaliação dessas necessidades revelaram-se deficientes. Desde logo, porque não tiveram impacto nos objetivos definidos para o Programa Orçamental Infraestruturas e Habitação (POIH), os quais se mantiveram inalterados, tal como as metas previstas para 2020, e só originaram uma medida para reagir a esse impacto, sem orçamento e com resultado imaterial. Além disso, apesar de a execução da medida orçamental Habitação representar apenas 33% do seu orçamento corrigido, e só 18% no caso do POIH, as metas previstas para os objetivos do POIH, em 2020, foram todas superadas.

⇒ ***Inadequação da estrutura de monitorização e controlo das medidas extraordinárias.***

122. A segunda condição de prossecução do interesse público consistia em dispor de uma estrutura adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) essas medidas, identificando e quantificando a sua situação inicial (anterior à pandemia), o impacto adverso da pandemia (variação negativa face à situação inicial), a reação a esse impacto adverso (variação positiva estimada com as medidas tomadas) e a recuperação desse impacto (variação positiva verificada), através, designadamente, da correspondência, para cada medida tomada, entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.

123. Porém, a monitorização do POIH não abrangeu as cinco medidas extraordinárias, das quais apenas uma tinha meta prevista para 2020 (que não foi atingida), duas não tiveram resultados e nenhuma se revelou eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial, apesar de quatro dessas medidas constarem de um programa (PEES) vigente até 31/12/2020.

Ora, a falta de expressão do objetivo de uma medida, através da previsão de metas para os resultados a obter, revela desconhecimento da dimensão da sua necessidade e da sua urgência, prejudica a previsão de financiamento e de vigência adequados e dificulta a avaliação da sua eficácia, bem como a redefinição de objetivo, financiamento e vigência se não estiver a ser eficaz.

124. A estrutura de monitorização e controlo da entidade coordenadora do POIH revelou-se inadequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas extraordinárias.

⇒ *Incompletude e insuficiência da informação reportada sobre as medidas extraordinárias.*

125. A terceira condição de prossecução do interesse público consistia em prestar informação integral, fiável e consistente sobre as medidas extraordinárias, promovendo a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, nomeadamente, quanto à sua eficácia. Ora:

- ◆ *O indicador escolhido para o objetivo de dinamização económica do emprego (n.º de fogos reabilitados) não assegurava, por si só, a pretendida dinamização e a meta prevista antes da pandemia não foi alterada e era inferior (em 29%) ao resultado prévio (em 2019).*
- ◆ *Um dos indicadores escolhidos para o objetivo de combater a pobreza (n.º de empréstimos aprovados) não assegura, por si só, esse objetivo, se for mantida a obrigação de pagar o empréstimo.*
- ◆ *Para uma das medidas constantes de um programa (PEES) apenas vigente em 2020, a respetiva entidade gestora reportou uma vigência de 14 anos (de 2010 a 2024).*
- ◆ *Quatro das medidas não tinham metas previstas para 2020.*
- ◆ *Uma das medidas não tinha previsão de financiamento (expresso por perda ou adiamento de receita) e a sua execução (28.767 euros) não teve impacto material na prossecução do objetivo pretendido (apoiar as famílias com necessidades habitacionais graves e/ou urgentes).*
- ◆ *Não foi reportado qualquer impacto adverso da pandemia, nos termos definidos.*
- ◆ *Duas medidas não tiveram resultados em 2020, apesar de constarem de um programa (PEES) vigente até 31/12/2020, e para uma delas nem sequer foi definido o respetivo indicador.*
- ◆ *A execução financeira das medidas correspondeu apenas a 16% do orçamentado para 2020.*

126. Assim, a informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi completa, nem suficiente, não tendo promovido a responsabilização, a transparência e o escrutínio públicos, quanto à eficácia dessas medidas em atingir os seus objetivos e assegurar recuperação do impacto adverso da pandemia no setor da habitação.

⇒ *Insuficiente e incipiente grau de execução das medidas extraordinárias.*

127. A quarta condição de prossecução do interesse público consistia em assegurar a execução tempestiva das medidas, evitando desconexões entre resposta pública e necessidades habitacionais resultantes desse impacto, ineficiências e falhas na operacionalização, na tramitação processual e concessão dos apoios, sobretudo quando estes fossem essenciais e urgentes, bem como discricionariedade na alocação de recursos financeiros. Ora, o grau de execução das medidas extraordinárias foi insuficiente e incipiente em 2020, como os dados antes reportados evidenciam.

⇒ *Desadequação e ineficácia das medidas extraordinárias.*

128. A quinta condição de prossecução do interesse público consistia nas medidas serem adequadas e eficazes para atingirem os seus objetivos e assegurarem a recuperação desse impacto no setor da habitação. Ora, até 31/12/2020, a auditoria verificou que a RIAPSH, expressa pelo conjunto de medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo POIH, se resumia a cinco medidas, como reportado pelo MIH e pelo IHRU. Verificou, também, que, das cinco medidas tomadas como RIAPSH, duas não apresentavam resultados, só uma tinha meta definida, sem a ter atingido, e nenhuma se revelava eficaz para alcançar o seu objetivo nem para recuperar a situação inicial (anterior ao impacto adverso da pandemia).

5. RECOMENDAÇÕES

Ao Governo, através do Ministro das Infraestruturas e Habitação:

129. Promover a articulação das medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação, com a prossecução do interesse público, assegurando que:

- ◆ *São determinadas com rigor as necessidades habitacionais decorrentes desse impacto adverso.*
- ◆ *As necessidades são refletidas nas medidas tomadas e nos seus objetivos (expressos por metas).*
- ◆ *O financiamento e a vigência das medidas são suficientes para estas atingirem os seus objetivos.*
- ◆ *As medidas integram o respetivo programa orçamental na parte relativa à habitação.*
- ◆ *A informação reportada sobre as medidas é integral, fiável e consistente.*
- ◆ *A execução das medidas é tempestiva e objeto de monitorização e controlo adequados.*
- ◆ *As medidas são adequadas e eficazes para atingir os seus objetivos (expressos nas metas).*

130. Dispor de uma estrutura adequada para monitorizar e controlar eficazmente (de forma ativa e tempestiva) as medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação, que identifique e quantifique para cada medida:

- *A situação inicial (anterior à pandemia).*
- *O impacto adverso da pandemia (variação negativa face à situação inicial).*
- *A reação a esse impacto adverso (variação positiva estimada com as medidas tomadas).*
- *A recuperação desse impacto (variação positiva verificada), através da correspondência entre objetivo pretendido (expresso pela meta a atingir) e resultado obtido.*

Ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

131. Enquanto entidade gestora das medidas tomadas como reação ao impacto adverso da pandemia no setor da habitação, conceber e implementar um modelo de avaliação da eficácia das medidas, que disponibilize um conjunto de informações relevantes sobre cada medida como, por exemplo:

- *Identificação (Medida)*
- *Fundamento (expresso em diploma legal ou regulamentar)*
- *Objetivo (expresso pela meta final prevista para o indicador da medida)*
- *Vigência (período de aplicação da medida, previsto e real)*
- *Financiamento (despesa e receita cessante, orçamental e extraorçamental, previsto e real)*
- *Entidade Gestora*
- *Indicador (com unidade de medida e fonte de informação)*
- *Metas previstas (intermédias e final)*
- *Resultados obtidos (prévio, intermédios e final)*
- *Situação Inicial (expressa pelo resultado prévio do indicador da medida)*
- *Impacto Adverso da Pandemia (expresso pela variação negativa face à situação inicial)*
- *Reação (expressa pela variação positiva estimada com a aplicação da medida)*
- *Recuperação (expressa pela variação positiva verificada com a aplicação da medida)*
- *Indicador de Vigência da Medida (IVM) = rácio entre Vigência real e prevista*
- *Indicador de Financiamento da Medida (IFM) = rácio entre Financiamento real e previsto*
- *Indicador de Eficácia da Medida (IEM) = rácio entre resultado obtido e objetivo (meta)*



6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (atuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes, são devidos € 17.164,00 de emolumentos, a suportar pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.

8. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - ◆ *Presidente da Assembleia da República.*
 - ◆ *Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação.*
 - ◆ *Ministro das Infraestruturas e da Habitação.*
 - ◆ *Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.*
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias informarem o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes deste Relatório ou apresentarem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, como consta do ponto 7 deste Relatório.
4. Remeter cópia deste Relatório e do respetivo processo à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º da Lei 98/97, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da mesma Lei.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no portal do Tribunal de Contas na Internet e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 11 de novembro de 2021.

O Conselheiro Relator




(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Os Conselheiros Adjuntos



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(António Manuel Fonseca da Silva)



9. AUDIÇÃO DAS ENTIDADES

Entidade	Resposta		Alegações	
	Sim	Não	Sim	Não
Exercício do Contraditório				
Ministro das Infraestruturas e da Habitação	X		X	
Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	X		X	



Relato de Auditoria 2/2021 do Tribunal de Contas

Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação

O Ministério das Infraestruturas e da Habitação, nos termos do artigo 13.º (Princípio do contraditório) da Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, vem apresentar a sua pronúncia sobre o Relato de Auditoria 2/2021 do Tribunal de Contas:

I. Ponto prévio

A Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual) atribui competência para fiscalizar «a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas», apreciar «a boa gestão financeira» e «efetivar responsabilidades por infrações financeiras», cfr artigo 1.º, n.º 1, competindo, em especial, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea g) realizar «*por iniciativa própria, ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias às entidades a que se refere o artigo 2.º*», sendo estas «*de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro*».

Assim, o contexto da auditoria pressupõe necessariamente aquele enquadramento legal, não se compreendendo o escrutínio político das medidas em curso que deverá ser nas instâncias adequadas, nomeadamente perante a Assembleia da República, nos termos constitucionalmente previstos.

II. Considerações gerais

1. É importante nunca perder de vista a natureza singular da crise pandémica que ainda estamos a atravessar. Trata-se de um fenómeno novo, inédito, para o qual nenhum país estava preparado e que obrigou a uma resposta imediata e a uma constante «aprendizagem em processo». Este facto é essencial, pois obriga a relativizar muitas das exigências padrão em matéria de previsão, situação de partida, planeamento, desenvolvimento das respostas e sua avaliação.
2. Uma segunda consideração geral tem que ver com um aspeto pouco salientado no Relatório do Tribunal de Contas (TdC) e que se prende com o alinhamento, obviamente não intencional (em virtude do quadro temporal dos acontecimentos), entre as principais medidas de política



habitacional que enformam a NGPH, prévia à crise pandémica, e a aprendizagem que decorre da crise pandémica.

O reforço do parque habitacional público, no sentido de suprir carências e situações de indignidade, mas também de melhorar o acesso generalizado a habitações a preço acessível, a par da requalificação do parque público do IHRU, constituem orientações de política de habitação permanente e em linha com a necessária redução das vulnerabilidades, neste âmbito, para enfrentar futuras crises de natureza pandémica.

3. É igualmente importante sublinhar que, num contexto de pandemia, o conceito de «direito à habitação» assume necessariamente um sentido específico, de natureza conjuntural e circunstancial, que não deve ser confundido com o sentido que assume em «tempos normais», orientado para as políticas estruturais de provisão, de natureza político-programática.

Ou seja, quer isto dizer que não se trata propriamente, numa emergência pandémica, de proceder a um «ajustamento da política pública habitacional» (como se sugere na pág. 3 do Relato),¹ mas antes da criação de respostas imediatas e específicas, de exceção, para assegurar que as famílias mantêm a sua habitação, que constitui um fator crucial para o controle e redução dos contágios.²

4. Importa ainda referir que as medidas de resposta a uma situação pandémica, no âmbito da habitação, podem assumir objetivos (e quadros temporais) distintos. De facto, perante os riscos e vulnerabilidades expostos pela pandemia, são tão importantes as medidas de resposta imediata como aquelas que, implicando por natureza mais tempo na sua implementação (como o combate à sobrelotação dos alojamentos ou às condições de habitabilidade deficitárias), permitem melhorar preventivamente esses fatores habitacionais críticos. Ou seja, cujos benefícios se situam já, nestes termos, num horizonte de médio ou longo prazo.³

¹ Nem, na mesma linha argumentativa, «de ajustar as políticas públicas e os seus instrumentos de intervenção», como é sugerido na pág. 7.

² Como de resto reconhece o Tribunal de Contas neste relatório, quando sublinha que «a crise pandémica veio amplificar a importância da habitação na vida dos cidadãos, face à aplicação de medidas sanitárias que determinaram períodos de confinamento, teletrabalho e distanciamento social com limitação generalizada e prolongada de atividades exteriores» (pág. 7).

³ As medidas adotadas em contexto de pandemia, e identificadas pelo TdC, refletem precisamente as respostas de emergência («proteção do arrendamento habitacional» e «mecanismos de redução, suspensão e isenção de rendas») e as respostas de médio e longo prazo («conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU»; criação de um «parque habitacional público de habitação a custos acessíveis»; e «reconversão de alojamento local»).



5. Deste modo, o Relatório de Auditoria 2/2021, ao não distinguir as duas linhas de atuação, não analisa, de forma adequada, os pressupostos na análise, promovendo, salvo melhor opinião, conclusões desfasadas do duplo objetivo das medidas tomadas

Com efeito, é importante distinguir duas linhas de atuação, no âmbito das políticas públicas de habitação:

- **Reforma estrutural** – que assume como objetivo essencial a consagração do Direito à Habitação como um pilar essencial do Estado Social, de vocação universal, alargando o espectro dos seus destinatários, dando conteúdo concreto e efetivo ao princípio constitucional inserto no artigo 65.º, n.º 1 da CRP «*todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar*». Para tanto, é, não apenas necessário, mas urgente construir todo um edifício legislativo e regulatório, que enquadre as tarefas fundamentais no Estado, que as reparta entre as suas diversas esferas, que crie instrumentos, programas e outros meios de atuação, com vista à prossecução desse objetivo último.

Tal resposta foi dada, em larga medida, pela Nova Geração de Políticas de Habitação e pela Lei de Bases da Habitação, quanto ao enquadramento legislativo desta nova visão, verdadeiros alicerces que permitem uma atuação permanente e contínua e que apenas pode produzir efeitos a médio prazo.

E isto porque, para atingir tal objetivo, é forçosamente necessário aumentar o parque público de habitação, seja através da reabilitação do parque habitacional já existente, seja através da reabilitação do património imobiliário do Estado, através da sua afetação para habitação, seja através da construção nova para o mesmo fim.

Como todos sabemos, o tempo que medeia entre a decisão política de aumentar o parque habitacional público e a atribuição ou entrega de fogos, é necessariamente longo. São precisos instrumentos e programas que enquadrem e permitam a atuação das entidades públicas, como necessário será adaptar as entidades públicas a estes objetivos, identificar e inventariar o património que pode ser afeto a este fim, elaborar projetos e executar empreitadas, sempre com o máximo rigor, quer do cumprimento da lei, quer do cumprimentos das boas práticas de gestão pública que a todos importa salvaguardar.

Inserem-se, por isso, neste âmbito, importantes medidas como a conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU, ou a criação de um parque habitacional público a custos acessíveis.

Este processo de reforma, em curso, é absolutamente essencial para garantir que todos têm, de facto, condições para exercer o direito a uma habitação digna e é, de resto, a única forma possível de a alcançar. Julgamos, por isso, que “a recuperação do setor da habitação” far-se-á por aqui, ou não se fará.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS
INFRAESTRUTURAS E DA HABITAÇÃO

- **Resposta conjuntural** – essencialmente em reação aos efeitos adversos da pandemia e cujos objetivos passam por:

a) Garantir a estabilidade da permanência na habitação, no momento da pandemia, impedindo situações de saída forçada por falta de pagamento de empréstimos ou rendas, sendo exemplos dessas medidas, as seguintes:

- Proteção do arrendamento habitacional, sobretudo na componente do apoio a arrendatários;
- Mecanismo de redução, suspensão ou isenção de renda no parque público existente;
- Suspensão dos despejos e criação de regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários (suspensão da produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio; da caducidade dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais, salvo se o arrendatário não se opuser à cessação, da produção de efeitos da revogação, da oposição à renovação de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio e do prazo indicado no artigo 1053.º do Código Civil, se o término desse prazo ocorrer durante o período de tempo em que vigorarem as referidas medidas e suspensão da execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado todas pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março)⁴;
- Regime de moratória aplicável a contratos de crédito à habitação garantidos por hipoteca e outros créditos hipotecários, de locação financeira de imóveis destinados à habitação (Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março).

b) Acelerar a execução de medidas em curso, ou implementar novas medidas que se julguem adequadas, face aos impactos adversos da pandemia, que concorram para o cumprimento dos objetivos estruturais identificados supra, das quais se destacam:

- Conservação e reabilitação do parque do IHRU, que teve um reforço de dotação, no âmbito do PEES e orçamento suplementar de 2020 e cuja execução se calendarizou para lá de 2020 (43M€, dos quais 7M€ nesse ano). De lembrar que, em 2020, a taxa de execução, quer física, quer financeira, se aproximou bastante da meta inicialmente traçada - e isto num contexto de forte travagem do setor da construção no ano de 2020;

⁴ Estas medidas, constantes na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, portanto aprovadas pela Assembleia da República, tiveram origem numa Proposta de Lei do Governo. Não foram indicadas no questionário submetido pelo Tribunal de Contas porque as mesmas não têm execução financeira associada, pelo que se considerou, eventualmente erradamente, não estarem no escopo da Auditoria.



- Criação de parque habitacional público a custos acessíveis, procurando acelerar o processo já iniciado e criando um regime legal indispensável à execução desta medida, desde logo com a criação do Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro. Trata-se de um programa plurianual, que, num primeiro momento, assenta na identificação e regularização dos imóveis junto do Instituto, e no âmbito do qual será executada esta verba, conforme previsto pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2020, de 30 de dezembro;
- Reversão do Alojamento Local – medida que vem adicionar-se às existentes e cujo racional passa por criar incentivos à transferência de imóveis que estejam a operar no Alojamento Local, para o arrendamento habitacional. Efetivamente, dos efeitos adversos na pandemia também se encontra a forte contração na procura no setor do turismo, com especial incidência no alojamento local. Tendo em conta que o movimento de transição do arrendamento habitacional para o alojamento local, nos anos anteriores, havia sido um fator adicional no problema habitacional – com uma oferta muito inferior à procura – a criação deste estímulo à transferência de AL para arrendamento habitacional, poderia, não apenas evitar as insolvências dos operadores do AL, como, sobretudo, aumentar, no curto prazo, a oferta habitacional a custos acessíveis. Obviamente, sendo uma medida cujos destinatários são os proprietários privados, que operam no mercado turístico, a sua adesão depende sempre da sua vontade e da análise que dela possam fazer, bem como da expectativa que possam ter em relação à retoma.

Do ponto de vista da prossecução do interesse público, quanto a esta resposta conjuntural, o importante é garantir a existência destes mecanismos de “estabilização da habitação”, da sua disponibilização a um universo de potenciais interessados, mais do que a “reposição face à situação inicial” que não pode aqui ser um objetivo estrito das medidas.

A eficácia destas medidas mede-se mais pela circunstância de, ao contrário da anterior crise, “a crise das dívidas soberanas”, não terem existido despejos em massa, ou não renovações de contratos de arrendamento em massa, em suma, de não terem ficado sem casa, desprotegidos, milhares de famílias.

III. Sobre a avaliação das medidas auditadas pelo TdC

6. **Conservação e Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU (ponto 71)** – O TdC alega que:

- «Em 31/12/2020, a medida quase atingiu o seu objetivo (expresso pela sua meta anual), visto o indicador da sua execução física (n.º de fogos reabilitados) representar 98% da meta anual, não obstante a sua execução financeira apenas corresponder a 78% do orçamentado para 2020»;



- «A redução de 29% na meta para 2020 (300), face ao resultado de 2019 (421), e não o incremento dessa meta (como reação à pandemia), são contrários ao objetivo da medida».

Neste âmbito, considera-se que:

- ▶ A medida deve ser vista não só como resposta imediata, de emergência, à pandemia, mas também numa lógica de atenuação preventiva de fatores críticos expostos pela pandemia (tendo em vista precaver os impactos de crises futuras);
- ▶ Como o próprio relatório refere recorrentemente, o setor da construção não esteve imune ao impacto da pandemia no funcionamento das diferentes atividades económicas, o que torna compreensível, pelo menos em parte, a redução do número de operações de reabilitação.
- ▶ A conservação e Reabilitação será transversal a todo o Parque Habitacional de IHRU, pelo que a medida terá total concretização

7. Proteção ao arrendamento habitacional (ponto 72) – O TdC alega que:

- «Em 31/12/2020, a eficácia desta medida (cumprir o seu objetivo) é insuscetível de avaliação direta, visto esse objetivo não ter sido expresso através de meta para o indicador escolhido, que é o da execução física da medida (nº de empréstimos concedidos)»; ao que acresce o facto de que «a sua execução financeira correspondeu apenas a 29% do seu orçamento»;
- A medida deveria «repor a situação inicial» (de «inexistência destas dívidas»), o que não é compatível com «a obrigação de as pagar» subjacente à medida, apesar «da sua parcial conversão em subsídios não reembolsáveis».

Neste âmbito, considera-se que:

- ▶ Num contexto de crise pandémica, e mais ainda, no caso, de uma crise pandémica desconhecida nas suas dinâmicas e evolução, não é possível nem consistente antecipar, através da fixação de uma meta, o número de situações a abranger pela medida. De facto, a sua lógica, da medida, é a de atribuir uma dotação para dar resposta às necessidades de apoio que venham a ser manifestadas, dotação essa a reforçar, se necessário, em função da evolução da situação;
- ▶ Acresce que o apoio ao pagamento das rendas, por forma a assegurar a estabilidade da habitação, é apenas um dos apoios atribuídos às famílias (a par do *lay off*, por exemplo), o que torna ainda mais imponderado fixar, logo à partida, uma qualquer meta relativa ao número de empréstimos a conceder;
- ▶ A filosofia da medida em questão é a de adiamento do pagamento das rendas em atraso (sem juros) em virtude da situação pandémica. Ou seja, não está inscrito na medida o



objetivo de «*repor a situação inicial*» (ausência de dívidas), ao contrário daquela que parece ter sido a interpretação do TdC quanto à sua finalidade.

- ▶ De salientar ainda que a evolução do apoio e a manutenção das condições por parte dos agregados levou mesmo ao reforço da medida, permitindo a sua reconversão em apoio não reembolsável, não onerando as famílias e respondendo a uma realidade que se veio a manifestar posteriormente.

8. Parque Habitacional Público de Habitação a Custos Acessíveis (ponto 73) – O TdC alega que:

- «*Em 31/12/2020, esta medida é ineficaz para cumprir o seu objetivo, desde logo por não ter execução física (...) e a sua execução financeira representar apenas 7% do seu orçamento de 48 milhões de euros*».

Neste âmbito, considera-se que:

- ▶ Importa sublinhar que estão acolhidas, no contexto do PEES, e tendo em vista responder aos impactos da pandemia, medidas de emergência, por natureza de implementação imediata, e medidas que, face aos fatores críticos que a própria pandemia veio expor, assumem uma natureza predominantemente preventiva (de crise futuras) e, portanto, de médio e longo prazo.
- ▶ É evidente que a construção de um Parque Habitacional Público de Habitação a Custos Acessíveis é uma medida estrutural sem reflexos imediatos, mas que constitui um importante instrumento de prevenção e antecipação, como o próprio TdC sugere que exista, de crises futuras, salvaguardando uma resposta pública robusta em matéria de habitação.

9. Reconversão do Alojamento Local (ponto 74) – O TdC alega que:

- «*Em 31/12/2020, esta medida é ineficaz para cumprir o seu objetivo, por falta de execução física e financeira, apesar do orçamento de 4,5 milhões de euros*», ao que acresce o facto de «*o seu objetivo não foi expresso através de meta anual*» e «*nem sequer foi definido indicador para o efeito*».

Neste âmbito, considera-se que:

- ▶ Tal como as medidas de apoio ao pagamento das rendas, a execução da medida relativa à reconversão de Alojamento Local (em arrendamento de longa duração) está dependente do grau de adesão dos potenciais interessados (proprietários de unidades de AL), não sendo portanto possível estabelecer à partida uma meta para a sua execução (reportando o indicador, naturalmente, ao número de contratos de Alojamento Local que passam a contratos de arrendamento de longa duração).



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS
INFRAESTRUTURAS E DA HABITAÇÃO

10. Mecanismos de Redução, Suspensão e Isenção de Rendas devidas a Entidades Públicas (ponto 75) – O TdC alega que:

- «*Em 31/12/2020, eficácia desta medida (cumprir o seu objetivo) é insuscetível de avaliação direta, visto esse objetivo não ter sido expresso através de meta anual para o indicador escolhido, que é o da execução física da medida (nº de pedidos aprovados)*».

Neste âmbito, considera-se que:

- ▶ Tal como no caso de outras medidas já referidas, também neste a execução da medida está fundamentalmente depende do número de pedidos de apoio, pelo que não é consistente nem razoável estabelecer, logo à partida, uma meta de execução da mesma.
- ▶ Por outro lado, a não fixação de uma meta (pelas razões apontadas) não permite concluir da impossibilidade de «*avaliação direta*» da medida. Isto é, a avaliação dos seus resultados. O próprio TdC, aliás – perante o número de pedidos aprovados e respetiva execução financeira– acaba por fazer, no seu relatório, essa mesma avaliação.

11. Pelo exposto, e sem prejuízo de aspetos a melhorar no processo de monitorização e avaliação das medidas adotadas, não se poder concluir, pelo menos com a «assertividade» com que o TdC o faz, pela confirmação da «*materialização dos principais riscos identificados como relativos às medidas tomadas: falta de integralidade, fiabilidade e consistência na informação reportada sobre as medidas; insuficiente grau de execução das medidas; e ineficácia das medidas*».



Exmo. Senhor
Auditor Coordenador do Departamento de
Auditoria VII do Tribunal de Contas
Dr. Luís Filipe Simões
Av. da República 65,
1050-100 Lisboa

Sua referência
34647/2021-DAVII

Nossa referência
S.IHRU/2021/4252

Data
2021-10-01

ASSUNTO: Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação - Relato de Auditoria - Audição até 24/09/2021.

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., adiante IHRU, I.P., notificado do Relato de Auditoria n.º 2/2020, elaborado no âmbito de Auditoria à Reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação, vem, no exercício da faculdade concedida, exercer a sua pronúncia nos seguintes termos:

1. Em geral

Conforme indicado no referido Relato de Auditoria (2. Termos de Referência – pontos 7, 8 e 9) esta teve como objetivo “Avaliar se a reação ao impacto adverso da pandemia é adequada para assegurar a recuperação no setor da habitação, através do exame da eficácia das medidas tomadas e do grau de recuperação face à situação inicial.” e como objeto as “Medidas tomadas no âmbito da área de governação responsável pelo Programa Orçamental Infraestruturas e Habitação (POIH), como reação ao Impacto Adverso da Pandemia no Setor da Habitação (RIAPSH)”, sendo indicado, ao nível do “Âmbito”, que “A entidade auditada é o Instituto da Habitação e da Reabilitação (IHRU), IP, entidade gestora responsável pela implementação das medidas identificadas como RIAPSH, ...”.

Nessa medida, importa começar por referir que **as medidas cuja implementação foi atribuída ao IHRU, I.P., foram criados no contexto imprevisível e excecional de uma Pandemia que atingiu uma escala mundial no sentido de assegurar a existência de respostas para as pessoas e entidades afetadas pelos efeitos adversos dessa pandemia em duas vertentes principais: umas através de medidas de resposta direta e de disponibilização mais imediata (Medidas 2, 4 e 5) e outras de resposta indireta e para garantir uma disponibilização mais estável de soluções (Medidas 1 e 3).**

Desse modo, a **implementação dessas medidas foi prosseguida pelo IHRU, I.P., no quadro da prossecução do interesse público inerente à mitigação dos efeitos adversos da pandemia, nos casos das medidas 2, 4 e 5, com o objetivo de proporcionar a disponibilização das respostas contidas em cada uma dessas medidas aos respetivos destinatários e, nos casos das medidas 1 e 3, prosseguir o objetivo de assegurar as condições para uma oferta de habitações públicas mais estável perante os efeitos adversos da pandemia no domínio da construção.**

Nessa ordem de ideias, a **análise e conclusões que constam do Relato de Auditoria, ao partirem de uma premissa da atuação do IHRU, I.P., num contexto de normalidade, resultam dissonantes dos objetivos prosseguidos pelas “Medidas” tomadas como reação ao impacto adverso da Pandemia.**

2. Das Medidas em especial

A análise e conclusões do Relato de Auditoria também não têm em consideração a realidade do contexto de atuação do IHRU, I.P., na implementação das Medidas no ano de 2020, em especial o facto de que os efeitos do impacto adverso da Pandemia também se fizeram sentir no domínio do funcionamento interno e externo das empresas e da Administração Pública, com reflexos nas condições de prestação do trabalho e nas condicionantes ao desenvolvimento das suas atividades decorrentes dos graves efeitos negativos da Pandemia na economia à escala mundial.

No que respeita a essas Medidas, em especial, o IHRU, I.P., pronuncia-se ademais no seguinte sentido:

Medida 1 – Conservação e reabilitação do parque habitacional do IHRU, I.P.

A execução da medida foi condicionada por fatores externos ao IHRU, I.P., que influenciaram negativamente a sua capacidade de resposta, de que se destacam os seguintes:

- Insuficiência de apresentação de propostas no âmbito procedimentos de contratação pública abertos pelo IHRU, I.P.;
- Atrasos na execução das obras por parte dos adjudicatários em virtude da ocorrência de surtos da doença Covid-19 em empresas do setor da construção de que resultou uma diminuição significativa do número de trabalhadores disponíveis para garantir o cumprimento dos prazos de realização das empreitadas, bem como atrasos significativos no fornecimento de materiais de construção em resultado do encerramento de instalações produtivas;
- Constrangimentos na execução de contratos em virtude do cumprimento de normas emanadas da DGS de mitigação do risco de transmissão da doença COVID-19, tais como o confinamento



obrigatório, o isolamento profilático e o distanciamento físico, que determinaram a necessidade de ajustamento dos respetivos prazos.

Medida 2 – Proteção do Arrendamento Habitacional (PAH)

O IHRU, I.P., na sequência da criação pela Assembleia da República do instrumento legislativo que estabeleceu o Regime Excepcional de Apoio à Renda (artigo 5.º da Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril), que se traduziu na concessão de empréstimos sem juros a arrendatários e senhorios de arrendamentos habitacionais, implementou – num prazo curtíssimo, sublinhe-se, considerando os constrangimentos provocados pelo primeiro confinamento obrigatório - um modelo tecnológico específico de gestão de pedidos de apoio financeiro no âmbito da presente medida, que permitiu que a instrução de candidaturas e a interface com os cidadãos decorresse de forma totalmente desmaterializada.

Complementarmente, o IHRU, I.P., assegurou ainda:

- O estabelecimento de uma equipa de trabalho que teve como objetivo garantir uma resposta eficaz e eficiente aos cidadãos, arrendatários e senhorios;
- A análise dos requisitos de acesso, a contratação e a disponibilização das verbas em função do estabelecido na Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, e na Portaria n.º 91/2020, de 14 de abril, e no Regulamento do Programa de Apoio Excepcional ao Arrendamento Habitacional, em número superior a 3.000;
- O apoio aos arrendatários e senhorios na instrução dos pedidos de apoio financeiro excepcional ao arrendamento habitacional.

Este apoio visou manter as condições de pagamento das rendas por parte dos arrendatários com quebras de rendimentos em virtude da pandemia, para se evitarem situações de incumprimento que agravariam a os efeitos decorrentes dessa redução dos rendimentos.

Não foi possível estabelecer metas para os resultados a obter com a execução desta medida uma vez que era necessariamente desconhecido o universo de arrendatários com quebra de rendimentos, por causas decorrentes da pandemia a níveis que os impedissem de pagar a rendas e que, além disso, optassem por aderir à concessão do apoio ao pagamento da renda em vez da moratória legal estabelecida no âmbito das normas excepcionais da Lei n.º 4-C/2020.



O facto da medida não se ter traduzido em resultados maiores dos que os verificados terá resultado essencialmente de:

- Muitas famílias tenham optado por recorrer à referida moratória legal ou a outro tipo de medidas estabelecidas ao nível municipal, em detrimento do apoio financeiro;
- Disponibilização de outras medidas de apoio, tais como o layoff simplificado, que permitiram reduzir significativamente as situações de quebra de rendimentos;
- Impossibilidade de aprovação de muitos dos pedidos, evidenciada nos fundamentos de indeferimento remetidos a esse Douro Tribunal no âmbito do Questionário, por não cumprimento dos requisitos legais de acesso ao apoio ou por falta de entrega dos comprovativos desse cumprimento por parte de um elevado número de requerentes.

Isso não obstante o apoio do IHRU, I.P., em assegurar as condições para os destinatários dessa medida entregarem os documentos necessários à validação dos seus pedidos e apesar da simplificação do procedimento de concessão do apoio financeiro, que veio a ser estabelecido pelo artigo 168-B da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na redação dada pela Lei n.º n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

Considerando que o apoio revestia a natureza de empréstimo sem juros, o IHRU, I.P., acautelou a definição de condições de reembolso em função do especial universo de destinatários, com um período de caência de seis meses e limitadas a um duodécimo do valor da renda, facto que é desconsiderado no Relatório de Auditoria.

Medida 3 – Parque habitacional público de habitação a custos acessíveis

O Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro, veio determinar a realização do inventário do património público com aptidão habitacional e criar a bolsa de imóveis para habitação. O IHRU, I.P., no cumprimento das atribuições e competências que o referido diploma legal lhe conferiu, teve de promover - e promoveu - os procedimentos necessários para o processo de integração do património identificado nos Anexos I e II, bem como desenvolveu os trabalhos necessários à disponibilização da plataforma eletrónica de suporte àquela inventariação nos termos legalmente previstos.

Atendendo à publicação do referido instrumento legal no último trimestre do ano de 2020, crê-se, com o devido respeito, que o IHRU, I.P., implementou de forma eficaz e eficiente os procedimentos ali previstos, sendo de sublinhar que também estes trabalhos decorreram em período de confinamento domiciliário e em regime de teletrabalho obrigatório.

Sede: Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5 - 1099-019 LISBOA
Delegação: Rua D. Manuel II, 296 – 6º - 4050-344 PORTO
E-mail: ihru@ihru.pt <http://www.portaldahabitacao.pt>

Telefone: 217 231 500 Fax: 217 260 729
Telefone: 226 079 670 Fax: 226 079 679
Pág. 4



Medida 4 – Reversão do alojamento local

Considerando a que a Portaria n.º 770-A/2020, de 29 de dezembro, entrou em vigor no dia 30 de dezembro de 2020, não foi possível a qualquer execução física e financeira da mesma no referido ano.

Medida 5 – Mecanismos de redução, suspensão e isenção de rendas devidas a entidades públicas

As rendas aplicáveis aos contratos celebrados entre o IHRU, I.P., e arrendatários de frações do seu parque habitacional, maioritariamente submetidos a regimes de arrendamento de fim social, são fixadas em função dos rendimentos dos arrendatários, pelo que a redução do valor das rendas em virtude do decréscimo desses rendimentos operou por força dos próprios regimes aplicáveis.

Acresce que, atenta a circunstância de muitos dos agregados serem beneficiários de apoios sociais públicos, os efeitos da pandemia, no que se refere a quebra de rendimentos, não teve um impacto particularmente significativo.

3. Em conclusão

Crê-se que a parte anterior da pronúncia do IHRU, I.P., não poderá deixar de ser tida em consideração por esse Douto Tribunal ao nível das conclusões da Auditoria e das recomendações formuladas em consequência das mesmas, em especial quando essas conclusões se fundamentam essencialmente na falta ou insuficiência de metas e de identificação e quantificação “da situação inicial (anterior pandemia)” para uma monitorização eficaz e numa prestação de informação que “não foi integral, fiável e consistente” e:

- **Como antes referido, estas Medidas foram implementadas no contexto e em reação aos efeitos de uma Pandemia Mundial, para assegurar respostas para as pessoas e entidades afetadas pelos efeitos adversos dessa pandemia em duas vertentes: umas enquanto medidas de resposta direta e de disponibilização mais imediata (Medidas 2, 4 e 5) e outras como resposta indireta e para garantir uma disponibilização mais estável de soluções (Medidas 1 e 3).**
- **No caso das Medidas 2, 4 e 5, não foram estabelecidas metas porque estava em causa um universo desconhecido de destinatários que, ao longo de uma pandemia cuja duração era igualmente desconhecida, pudessem ser afetados por quebras de rendimentos daí decorrentes.**

O apoio a que se refere a Medida 2 constitui um exemplo paradigmático, pelo impossibilidade de conhecer o universo de arrendatários com quebra de rendimentos por causas decorrentes da pandemia a níveis que os impedissem de pagar as rendas e que, além disso, optassem por aderir à concessão do apoio ao pagamento da renda, em vez de outros apoios disponíveis.

- A monitorização da Medida 3 não era possível, dado que esta medida decorre de legislação publicada em outubro de 2020 e dependia da implementação dos instrumentos e procedimentos necessários.
- No que respeita à Medida 1, a sua monitorização é reconhecida no Relato, tendo a respetiva meta de execução física sido praticamente atingida, apesar dos contrangimentos decorrentes da Pandemia também no setor da construção.
- As Medidas, em especial as n.ºs 2 e 5, apenas poderiam ter alguma adesão e eficácia se fossem disponibilizadas de forma tempestiva, durante a primeira fase de confinamento geral em regime de teletrabalho obrigatório.

Nesses termos, apesar de um contexto extremamente adverso por nós nunca antes vivido, o IHRU, I.P., disponibilizou a informação integral que lhe foi requerida e dentro do prazos estabelecidos, pelo que, permita-se-nos esse Douto Tribunal, refutar a afirmação de que “a informação prestada sobre as medidas extraordinárias não foi integral, fiável e consistente”.

Aliás, ao longo do Relato de Auditoria não é referido que o IHRU alguma vez tenha deixado de responder aos pedidos de informação solicitados e ou que a mesma tenha sido prestada de forma incoerente ou insuficiente, nem no âmbito do Questionário foi alguma vez confrontado com a existência de inconsistências na informação prestada.

Ademais cumpre sublinhar, para além do que acima fica referido, que o IHRU, I.P., sempre atuou no firme propósito de, em cumprimento do princípio orientador da toda a Administração Pública de prossecução do interesse público, contribuir para minimizar os efeitos adversos da pandemia Covid 19, assegurando a esse Douto Tribunal o total envolvimento dos seus trabalhadores e dirigentes nesse desiderato nacional.

Sem prejuízo do ora exposto, o IHRU, I.P., fica ao dispor de V. Exa., para eventuais esclarecimentos que sejam considerados necessários.



Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo

Assinado por: **ISABEL MARIA MARTINS DIAS**
Num. de identificação: 04883320
Data: 2021.10.01 21:52:44+01'00'
Certificado por: **Diário da República Eletrónico.**
Atributos certificados: **Presidente do Conselho
Diretivo - Instituto da Habitação e da Reabilitação
Urbana, I. P.-**

