



EXMO. SENHOR  
PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE  
ECONOMIA E OBRAS PÚBLICAS  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
PALÁCIO DE SÃO BENTO  
1249-068 LISBOA

N.º 509 – SG

P.º 1.3/FD/ta

2014-10-16

**Assunto:** Proposta de Lei n.º 227/XII (altera a Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho)

*Ex. L. Presidente*

No seguimento dos ofícios desta Ordem n.º 352, de 01/07/2014, n.º 395, de 25/07/2014 (6 anexos), n.º 484, de 08/10/2014, e da documentação que os acompanhou, vimos, complementando-os, remeter a V. Exas. as nossas propostas para alterar ou complementar o disposto nos Anexos I, II, III e IV à PL 227/XII, bem como, pontualmente, à exposição de motivos e ao articulado da PL, e expor de forma genérica e breve, uma justificação; para o que se apresenta, solicitando também, que seja considerado sem efeito, o nosso ofício n.º 486-SG, de 9 do corrente mês de Outubro, o qual é substituído pelo presente.

## I. ENQUADRAMENTO DA REVISÃO DA LEI 31/2009

1. A Lei 31/2009 nasceu de uma proposta que refletia os seguintes princípios:
  - a) Considerar o projeto como um todo multidisciplinar coordenado de vários projetos parcelares como fator determinante da redução das derrapagens orçamentais, do prazo e da qualidade das obras;
  - b) Considerar que no processo de construção, além do projeto e da direcção de obra, há outras funções críticas que exigem qualificação profissional regulada, tendo em conta a confiança pública associada aos seus atos, tais como a Coordenação do Projeto, a Fiscalização, a Coordenação de Segurança e a área dos Resíduos da Construção;
  - c) Contribuir para a arrumação da legislação do sector que, sendo complexa, descoordenada e frequentemente contraditória, é responsável por perda de produtividade, condensando num único diploma os requisitos de qualificação exigível para as funções técnicas descritas em todas as obras de edificação, de engenharia e de urbanismo.
2. Acontece que no processo legislativo, por razões de ordem política, o diploma tão promissor foi desmembrado e amputado de partes fundamentais, posteriormente remendado num quadro legislativo que enquadra a qualificação profissional para projetos e obras, que não estejam ao abrigo de legislação especial, pelos seguintes diplomas fundamentais:
3. Lei 31/2009 de 3 de Julho – Assembleia da República;

No essencial define a fronteira de competências entre os Arquitectos e os Engenheiros e Engenheiros Técnicos, remetendo para protocolo a celebrar entre a OE e a ANET, a definição das habilitações específicas exigíveis a Engenheiros e Engenheiros Técnicos.



4. Portaria 1379/2009 de 30 de Outubro, dos Ministérios MOTC e CTES:

Regulamenta a qualificação profissional dos técnicos (Arquitectos e Engenheiros/Engenheiros Técnicos) do seguinte modo:

- *Elaboração de Projectos*: em função da complexidade das obras - categorias I a IV- definidas na Portaria 701-H/2008;
- *Coordenação de Projectos*: em função da relevância económica das obras definida pelos limites das classes de alvará.
- *Direcção de Obra e Fiscalização de Obra*
  - *Obras de Edifícios*: segundo a relevância económica (classes de alvará);
  - *Restantes Obras*: segundo a complexidade (cat. I a IV da portaria 701-H/2008)

5. Portaria 701-H/2008 de 29 de Julho do MOTC

Relativa às “Instruções para a elaboração de projectos” é um documento que visa satisfazer exigências do CCP, publicado antes da Lei 31/2009, que lhe aproveitou alguns instrumentos.

Refere-se apenas a projectos, relativamente aos quais define o seu faseamento e conteúdo, e classifica todos os projectos de obras públicas por categorias (I a IV) conforme a complexidade que apresentam.

6. Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010 de 30 de Março da Presidência do Conselho de Ministros – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação;

Estabelece o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE) no qual se definem as seguintes operações urbanísticas:

- *Operações de Loteamento*,
- *Obras de Urbanização*,
- *Obras de Edificação*,
- *Obras de Demolição*

7. Portaria 232/2008 de 11 de Março, dos Ministérios do MAOTDR e MOPTC – rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 26/2008 de 9 de Maio;

Estipula os elementos que devem instruir os pedidos de informação prévia, de licenciamento e de autorização das operações urbanísticas previstas no RJUE designadamente:

- *Projectos a incluir*;
- *Termos de responsabilidade pela coordenação e elaboração de projectos, direcção e fiscalização de obra.*

8. Decreto-Lei nº 18/2008 de 28 de Janeiro que aprova o Código da Contratação Pública.

9. São objecto de legislação especial :

- a) Instalações Eléctricas
- b) Gás:
- c) Telecomunicações
- d) RCCTE
- e) RSECE
- f) Certificação Energética
- g) SCIE
- h) Acústica





O quadro legal descrito apresenta incongruências graves na sua aplicação, de que se apresentam alguns exemplos elucidativos:

**10. Descoordenação na designação dos atos:**

A Portaria 1379 define as qualificações com base na lista de projetos das obras subordinadas ao CCP indicados na Portaria 701-H.

O RJUE, de redação posterior, remete para a Portaria 701-H a caracterização de complexidade dos projetos associados às operações urbanísticas. Porém, nem sempre a descrição dos atos coincide nos diversos diplomas.

**11. Equívocos entre projeto enquanto todo multidisciplinar e especialidade**

Enquanto o RJUE especifica o conjunto de projetos de especialidade que, de modo geral devem integrar o projeto da realização das operações urbanísticas (loteamento, urbanização, edificação e demolição), para as obras públicas subordinadas ao CCP nem a Portaria 701-H nem outra, fazem idêntica especificação.

Ou seja:

Para o licenciamento de um edifício, o art. 11º da Portaria 232/2008 identifica os projectos de especialidade que, além do projeto de arquitetura (projeto ordenador), são necessários na generalidade dos casos: estabilidade, gás, redes prediais, etc.

Para a realização de uma via férrea, por exemplo, está omissa a identificação do projeto ordenador e dos projectos de especialidade, tais como: projecto da via (que neste caso será o projecto ordenador) projecto de sinalização, projecto da catenária, projecto de estabilidade das estruturas de suporte e obras de arte, etc. A Portaria define a qualificação exigível genericamente para “vias férreas”, mas são diferentes os requisitos de qualificação para o traçado da via, ou para as estruturas de suporta.

A omissão acima mencionada confunde o conceito de “projeto”, enquanto todo multidisciplinar coordenado que integra diversos projetos “parcelares” – ditos especialidades - com o conceito de projeto restrito a uma especialidade, suscitando as seguintes questões:

- Como definir a complexidade dos projetos de especialidade? Está definida para a “Via Férrea”, mas as especialidades podem ter complexidades diferentes.
- Todos os projectistas intervenientes tem competência para a coordenação?
- Trata-se de uma omissão da qual o legislador estaria consciente. Caso contrário não teria previsto a coordenação de projeto.

O problema verifica-se generalizadamente nos projetos de obras públicas, designadamente:

- a) Cap III – Pontes viadutos e passadiços,
- b) Cap IV – Estradas e Arruamentos
- c) Cap V – Caminhos de Ferro
- d) Cap. VI – Aeródromos
- e) Cap. VII – Obras Hidráulicas
- f) Como o legislador distingue uma pequena obra de regularização fluvial (cat I) de uma obra importante de correção fluvial (cat II)? O rigor da definição é manifestamente inadequado.
- g) Cap. IX – Abastecimento e tratamento de água
- h) Cap X – Drenagem e Tratamento de Águas Residuais



Misturam-se actos que exigem qualificações diferentes como o projecto das redes e os projectos dos sistemas de tratamento.

i) Cap XII – Espaços exteriores

Representa um dos equívocos mais frequentes e problemáticos no licenciamento urbano:

- Neste conceito cabe o arranjo urbanístico de um equipamento público ou privado (um parque, piscina, por exemplo), que terá naturalmente um projecto ordenador de arquitectura/urbanismo e os projectos de especialidade apropriados - arruamentos, estabilidade, instalações técnicas, iluminação, etc - e a sua coordenação.

É frequente a confundir o conceito anterior com o “arranjo exterior” de um edifício, por exemplo, no qual existem projetos únicos, para o edifício e seu exterior, de arquitectura e de especialidades e não a separação artificial entre o edifício, ou conjunto de edifícios e o seu campus.

- Estas obras – Espaços Exteriores - deveriam ser descritas como uma designação diferente que não desse lugar a equívocos.

*Projectos de Arranjos Exteriores em edifícios*

- São referidos na Portaria 232/2008 como projectos de especialidade a incluir no licenciamento das obras de edificação, mas a Portaria 701-H omite-os como tal,
- De facto os arranjos exteriores de um edifício integram as componentes exteriores dos projectos de especialidade do edifício, do qual não são dissociáveis – as redes enterradas hidráulicas, de electricidade, os muros de suporte, etc. - situados no exterior do edifício, não são projectos autónomos dos projectos do edifício propriamente dito.

**12. Projetos de edifícios**

*a) Projecto de Fundações e estruturas em edifícios (Cap I.2 da portaria 701-H)*

- A classificação do projecto de um edifício com “fundação em solo de boa qualidade” na Categoria I é incoerente com o facto de o nível mínimo de complexidade da “Estrutura de edificações correntes” ser classificada na Categoria II;
- Como o projecto de estabilidade inclui fundação e estrutura a incoerência traduz-se na impossibilidade de poderem coexistir com aquelas categorias e, na prática, o nível mínimo de complexidade do projecto de estabilidade do edifício ser da Categoria II;
- Só poderão existir fundações sem estrutura se elas se destinarem a equipamentos e não a edifícios, que é o caso;
- Por outro lado não é aceitável a falta de rigor da definição de “solo de boa qualidade”.

*b) Instalações equipamentos e sistemas de água e esgotos em edifícios (cap II-1 portaria 701-H)*

*Idem Cap. II-2 – Instalações, equipamentos e sistemas eléctricos,*

*Idem Cap. II-3 – Instalações, equipamentos e sistemas de comunicação,*

*Idem Cap. II-5 – Instalações, equipamentos e sistemas de gás,*

- Estes são projectos de especialidade de obras de edificação e deveriam estar incluídos no capítulo I da portaria (Edifícios).
- A indexação destes projectos de especialidade a “edifícios da categoria I, II, III e IV” é completamente inconsistente, uma vez que tal classificação reporta à complexidade individual de cada projecto de especialidade ou da arquitectura do edifício, e, num mesmo edifício, estes projectos podem apresentar diferentes complexidades. Como se define, então, a categoria de um edifício?





- Tendo em conta que a Arquitectura é o projecto ordenador deste tipo de realização, poderemos indexar a complexidade do projecto de especialidade à complexidade do projecto de arquitectura, mas esta solução será apenas uma forma de ultrapassar uma incompatibilidade da lei.

### 13. Legislação especial e omissa

A atual estratégia legislativa que permite a proliferação de diplomas com regulação avulsa constitui um fator de risco para a sua própria coordenação e facilita a legislação á medida de grupos de interesse. Nesse sentido daria muito mais estabilidade ao quadro legislativo se o regime de qualificações integrasse toda a regulamentação de qualificações dispersa por legislação especial, tais como:

- O Instalações Elétricas
- Gás
- Telecomunicações
- RCCTE
- RSECE
- Certificação Energética
- SCIE
- Acústica

Por outro lado não se compreende que o diploma não inclua:

- Coordenação de Segurança
- Resíduos

Os exemplos apresentados, pretendem mostrar que a legislação referida carece de coordenação, gera frequentes equívocos de interpretação e são conhecidos conflitos dos técnicos com a Administração autárquica que frequentemente interpreta erradamente as exigências legais de habilitação para o acto e nos dão a convicção de que, na generalidade, acaba por não exercer a sua função de verificação da habilitação requerida, devido à sua complexidade.

Por outro lado a forma de atribuição das competências aos diversos técnicos não tem por base qualquer suporte objetivo que evidencie os requisitos de competência requeridos, por forma a garantir que os atos sejam executados apenas por quem for portador das competências adequadas.

Neste contexto, a Proposta de Lei 227/XII altera a Lei 31/2009 no sentido correto, na medida em que integra num só documento conteúdos que estão dispersos pelas Portarias 1379/2009 e 701H /2008, mas não é razoável que se perca a oportunidade de resolver as incongruências graves acima mencionadas.

## II. PROPOSTAS. APRESENTAÇÃO

(as alterações são efetuadas no texto e quadros anexos da alteração e não no republicado, por se considerar desnecessária a duplicação).

### 1. Exposição de motivos

Assinalámos no local próprio a alteração a introduzir, por pensarmos tratar-se de um lapso a citação legal efetuada.

### 2. Articulado

Complementando a documentação anteriormente enviada a V. Exas., apresenta-se uma apreciação genérica do mesmo com novas sugestões e propostas de alteração.

### 3. Anexos I, II, III e IV

Nos locais próprios apresentam-se novas propostas desta Ordem.



### III. APRECIÇÃO DO ARTICULADO E DOS ANEXOS

1. Cremos não se justificar que obras de valor avultado, nomeadamente de classe 5 ou superior deixem de fora as obras públicas (Art.º 1.º, n.º 1, alínea d) e Anexo IV).
2. A condução da execução dos trabalhos de cada especialidade deve baixar para a classe 5, pois julgamos justificar-se, pelo menos, a partir de obras cujo valor seja superior a dois milhões e quinhentos mil euros (art.sº 4.º n.º 5, 14.º-A e Anexo IV).
3. Art.º 6.º, n.º 3, alínea e), deve referir apenas “Estações de tratamento de resíduos”, independentemente de serem sólidos ou líquidos.
4. O art.º 7.º deve também incluir a categoria I (tal como decorria da lei em alteração). Além do mais a sua não inclusão tem repercussões nos quadros anexos à lei (que a integram) não se evidenciando quais os técnicos habilitados a subscrever projetos nesta categoria.
5. No art.º 10.º deverá ser salvaguardado o disposto na Diretiva 2005/36/CE, no que concerne ao exercício da arquitetura pelos engenheiros civis indicados no seu Anexo VI.
6. No art.º 18.º propõe-se a alteração do disposto no n.º 3 fazendo-o corresponder ao estabelecido no Código dos Contratos Públicos. No entanto entendemos que a revisão do projeto deverá ser obrigatória em obras públicas a partir do valor previsto para a classe 8 de alvará, podendo assim evitar-se erros e omissões que causam mal entendidos entre projetistas, empreiteiros e donos de obra, acabando com frequência por onerar os custos finais das obras.
7. Art.º 25.º - Dado que, o período de tempo (cinco anos) definido no artigo 25.º n.º 1, atravessado por uma grave crise nas finanças e economias nacionais, especialmente agravada na área da construção, se ter revelado manifestamente insuficiente para que a maioria dos técnicos que, há longos anos, basearam as suas vidas profissionais na elaboração do tipo de projetos nele previstos, pudessem dedicar-se a outras áreas profissionais, julga-se proporcional e adequado, conceder uma prorrogação daquele período. Não se introduziram alterações ao articulado porque julgámos que V. Exas. saberão encontrar a redação adequada ao que se pretende.
8. Nos Anexos propõem-se (nos locais próprios) os textos que julgamos adequados, em especial nas qualificações mínimas, introduzindo-se, em alguns casos específicos, novas especialidades que não estavam consideradas, mas que teriam aplicação no âmbito da redação em vigor da lei em alteração. Os Engenheiros Especialistas podem ser de uma só especialidade ou abranger matérias de mais do que uma especialidade, pelo que, além dos Engenheiros das especialidades indicadas nos respetivos quadros anexos, deveria ter-se tais factos em conta no articulado ou, pelo menos, nas notas relativas às qualificações dos técnicos.
9. Eliminam-se as referências aos anos de experiência na maior parte dos casos, pois atribuindo ambas as Ordens (OE e OET) níveis e títulos de qualificação profissional para os quais são exigidos períodos mínimos de experiência profissional, não faz sentido, concomitantemente, “desprezar “ essas qualificações em favor de tempo de experiência na profissão.
10. Não concordamos que não haja distinção de qualificações entre Engenheiros e Engenheiros Técnicos, pelo que, apresentamos, portanto, as respetivas alterações na maior parte, nos locais próprios. Na realidade um número muito significativo dos membros efetivos da Ordem dos Engenheiros, possuem qualificações académicas e profissionais superiores às dos Engenheiros Técnicos, que os habilitam mais adequadamente a exercer funções de maior responsabilidade que ao nível dos projetos de engenharia, quer na direção de obra, na condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades, quer ainda na direção de fiscalização.





11. O número de licenciados em engenharia, decorrentes da entrada em vigor do chamado “Processo de Bolonha” que, quer a OE quer a OET admitem como membros, é ainda reduzido, para que se possa dizer que não há distinção de qualificações (e há relevantes distinções) entre Engenheiros e Engenheiros Técnicos. Por outro lado, o procedimento de atribuição de qualificações mais elevadas na OE (níveis de qualificação de Conselheiro e Sénior e de títulos de Engenheiro Especialista) tem uma qualidade reconhecida e consistência avalizada por mais de 30 anos de existência não só estatutária como efetiva, enquanto o procedimento idêntico na OET só começou a ter existência estatutária há três anos e efetividade há ainda menos tempo.
12. Aliás, a sociedade e o mercado sabem muito bem distinguir a diferença de qualidade existente entre ambos os técnicos ao chamarem para funções e trabalhos de maior responsabilidade Engenheiros. Cremos, assim, que o legislador não poderá ser indiferente às reais qualificações de uns e outros não nivelando por igual o que é desigual.
13. Entendemos também que as competências exigidas aos técnicos devem ser idênticas quer se tratem de obras públicas, quer de obras particulares.
14. É de notar que a Proposta de Lei deixa de fora as obras isentas de controlo prévio.
15. As competências exigidas para a direção de obra, direção de fiscalização de obra e de condução de trabalhos de especialidade, além das comportamentais e de gestão, incluem: cálculo estrutural, montagem de uma grua, escoramentos, etc.; geologia e mecânica dos solos: escavações, compactações, etc.; física das construções, que apenas os engenheiros e nalgumas situações os engenheiros técnicos possuem.
16. Invocam o estatuto como fonte do direito que reclamam quando os estatutos se devem subordinar á Lei e não o contrário.

Com os melhores cumprimentos.

Carlos Matias Ramos