

Fundamentação da Proposta da OE em 2004

O Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro

De todos os sectores de actividade, a construção é dos poucos que tem um Decreto que regula a qualificação dos técnicos responsáveis pelos projectos de obras sujeitas a licenciamento municipal. Publicado em 1973, o Decreto 73/73, ainda em vigor, tem vindo a regular esta área, apesar das grandes mudanças ocorridas no número e perfil dos técnicos, nas novas especialidades e na responsabilidade profissional exigida nas diferentes áreas e fases das construções.

Como se pode verificar no âmbito do quadro legislativo da época, o 73/73 contribuiu para uma clarificação dos técnicos com competência para a assunção de determinados actos. Nesse Decreto está patente uma reduzida diferenciação da qualificação profissional para os actos descritos, o que será compreensível face ao reduzido número de técnicos de que o país dispunha na altura, situação agravada por uma assimetria na distribuição regional.

Decorridos mais de 30 anos, e apesar das profundas alterações verificadas, nomeadamente no sector da construção e obras públicas, no ensino e na qualificação profissional, não ocorreram as correspondentes mudanças no nosso quadro legal no que se refere à qualificação dos técnicos e correspondentes responsabilidades.

Mantendo-se em vigor o Decreto N.º 73/73, teremos de reconhecer que aquele diploma:

- Não diferencia os actos de engenharia em função das actuais qualificações profissionais;
- Não se adapta à definição da qualificação profissional exigida para novas áreas de engenharia.

Tendo em conta a evolução ocorrida nas últimas décadas, importa analisar o actual quadro legal que regula as intervenções dos diferentes tipos de donos de obra, os diferentes tipos de funções técnicas necessárias para a concretização de uma obra, os diferentes conteúdos dos projectos e como são tratadas as funções técnicas nos diferentes regimes jurídicos.

Como se poderá constatar, estamos perante um quadro legal desarticulado, desacreditado e desajustado da qualificação profissional actualmente existente em Portugal.

Tipos de donos de obra e legislação aplicável

Os donos de obra podem classificar-se em dois tipos: donos de obra pública e de obra particular.

Os donos de obra pública são as entidades que se encontram sujeitas ao Regime Jurídico de Obras Públicas, conforme define o art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Alguns donos de obra pública encontram-se sujeitos ao Regime de Licenciamento Urbano (Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro).

Os donos de obra particular encontram-se sujeitos, nas operações de licenciamento de urbanizações e de edificações, às disposições do Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro.

Funções Técnicas

As funções técnicas encontram-se referenciadas em diferentes diplomas, sem que entre eles exista uma verdadeira compatibilização, sendo de destacar a função de fiscalização, sobre a qual não se encontra definida a qualificação profissional exigida para o seu exercício. No que se refere à função do coordenador de segurança, o seu enquadramento legal foi estabelecido sem ser compatibilizado com a responsabilidade pela direcção técnica da execução da obra, na base da qual se encontra regulado o licenciamento urbano.

Não existe qualquer definição relativa à qualificação profissional dos técnicos que podem subscrever os Planos de Segurança e Saúde, elemento obrigatório, desde 1999, para a instrução dos projectos de licenciamento urbano, apesar de terem decorrido mais de treze anos sobre o Regime Jurídico de Enquadramento da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (Decreto-Lei n.º 441/91).

O projecto do Decreto-Lei sobre a qualificação dos técnicos que podem assumir a função de coordenador de segurança foi objecto de parecer da Ordem dos Engenheiros, em Maio passado, na qual manifestámos uma profunda divergência.

Através da análise das exigências contidas em cada diploma sectorial é perceptível a desadequação do sistema, ainda assente nos modelos jurídicos publicados há mais de trinta anos.

E sobre esta matéria importa referir que a incapacidade técnica de muitos donos de obra pública, cuja função principal não é a execução de obras, justifica a introdução da figura do Gestor Técnico do Empreendimento, função técnica que deverá assegurar e garantir a condução de todo o processo no quadro das competências e disposições legais aplicáveis.

Para assegurar as diferentes funções técnicas do ciclo produtivo é necessária a intervenção dos seguintes técnicos:

- Autores e coordenadores dos projectos;
- Técnico responsável pelo licenciamento;
- Técnico responsável pela execução da obra;
- Técnicos que conferem a capacidade técnica aos alvarás de empresas de obras públicas e privadas;
- Técnico director de obra;
- Técnico de fiscalização;
- Coordenador de segurança, higiene e saúde;
- Gestor técnico do empreendimento.

Os diferentes tipos de projectos

Como se pode verificar, através dos diferentes tipos de projectos indispensáveis ao licenciamento urbano, não existe uma necessária adequação com o que se encontra regulado através do Decreto n.º 73/73.

Para licenciamento de um edifício corrente é normal submeterem-se à apreciação municipal os projectos de Arquitectura, Estabilidade, Redes de Águas, Redes de Esgotos, Redes de Gás, Redes de Electricidade, Redes de Telecomunicações, Elevadores, Segurança Contra Incêndios, Ventilação, Comportamento Térmico e Acústico, AVAC, Arranjos Exteriores, Infra-estruturas e Planos de Segurança e Saúde.

Como são tratadas as diferentes funções técnicas nos diferentes regimes jurídicos

a) Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas (DL n.º 59/99 de 02/03)

A qualificação profissional dos técnicos é definida por opção do dono de obra através do caderno de encargos e, embora as funções da fiscalização se encontrem definidas no regime jurídico, é omitida a qualificação técnica exigida.

b) Regime de Acesso e Permanência nas Actividades de Empreiteiro de Obras Públicas e Industrial de Construção Civil (DL n.º 61/99 de 02/03 e Portarias Complementares)

É definido o quadro técnico por classe de alvará, sendo apenas exigidos Engenheiros nos quadros das empresas com alvarás de classe superior à 6.ª.

Não são definidas responsabilidades para os técnicos afectos aos alvarás.

c) Condições de Segurança nos Estaleiros (DL n.º 273/2003 de 29/10)

O Coordenador de Segurança deverá ser nomeado pelo dono de obra, nos termos de legislação especial. A nomeação dos coordenadores de segurança não exonera o dono da obra, o autor do projecto, a entidade executante e o empregador das responsabilidades que a cada um cabe, nos termos da legislação aplicável em matéria de segurança.

d) Regime da Urbanização e da Edificação (DL n.º 555/99 de 16/12)

Os art.os 20.º e 21.º estabelecem a necessidade de verificação da conformidade entre as normas e regulamentos em vigor e os diversos projectos.

O art.º 10.º, n.º1 refere que o requerimento inicial deverá ser instruído com declaração dos autores dos projectos, da qual conste que foram observadas as normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as normas técnicas de construção em vigor.

As disposições legais a observar encontram-se identificadas nas seguintes Portarias:

- Portaria n.º 1.101/2000 de 20 de Novembro - Relação referente a 1999;
- Portaria n.º 1.104/2001 de 17 de Setembro - Relação referente a 2000;
- Portaria n.º 69/2003 de 20 de Janeiro - Relação referente a 2001.

d.1) Capacidade Técnica

A capacidade técnica para subscrever projectos encontra-se regulada nos artigos seguintes:

Art.º 10.º, n.º 3 - Só podem subscrever projectos os técnicos que se encontrem inscritos em associação pública profissional e que façam prova da validade da sua inscrição.

Art.º 10.º, n.º 4 - Os técnicos cuja actividade não esteja abrangida por associação pública podem subscrever os projectos para os quais possuam habilitação adequada, nos termos do disposto no regime de qualificação profissional exigíveis aos autores de projectos de obras ou em legislação especial relativa a organismo público oficialmente reconhecido.

Art.º 20.º, n.º 8 - As declarações de responsabilidade dos autores dos projectos de especialidades que estejam inscritos em associação pública constituem garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares, excluindo a sua apreciação prévia pelos serviços municipais, salvo quando forem indicadas normas e regulamentos não respeitados.

Pela leitura destes artigos ficamos com a noção clara das exigências do nosso regime jurídico em matéria de capacidade técnica, agravada pelo facto de cada Associação Profissional poder estabelecer unilateralmente as regras de admissão dos seus membros.

d.2) Responsabilidade pela Execução da Obra - Licença de Utilização

Art.º 63.º, n.º 2 - Se o responsável pela direcção técnica da obra não estiver legalmente habilitado para subscrever projectos de arquitectura, o termo de responsabilidade deve ser igualmente apresentado pelo técnico autor do projecto ou por quem, estando mandatado para o efeito pelo dono da obra, tenha habilitações legalmente exigidas para o efeito.

d.3) Projectos de Licenciamento - Projectos de Execução?

Uma parte significativa das obras é construída sem ter por base projectos de execução. Nestes casos, justifica-se a formulação de duas perguntas:

- Na ausência de projectos de execução, quem assume a responsabilidade pelo cumprimento de pormenores construtivos e especificações técnicas exigidas por lei? O responsável pela execução da obra ou o autor do projecto de licenciamento?
- De quem é a responsabilidade pelas omissões dos projectos de licenciamento e suas consequências nas vistorias para a obtenção da licença de utilização?

Conclusões sobre o actual modelo legislativo

Tendo por referência o anteriormente exposto, parece-nos de concluir que:

- Os actos de engenharia do foro privado, sem intervenção da administração pública, podem ser executados por qualquer tipo de técnicos, mesmo que não se encontrem inscritos numa associação profissional;
- Os actos de engenharia do foro público, sujeitos a operações de licenciamento ou autorizações, poderão ser assegurados por diferentes técnicos inscritos em diferentes associações profissionais;
- Não existe qualquer compatibilização entre os sistemas de acreditação de técnicos entre diferentes associações;
- A Acreditação e a Qualificação Profissional que a Ordem dos Engenheiros tem vindo a assumir não têm correspondência e reconhecimento exterior na diferenciação dos actos de engenharia;
- A diferenciação técnica assegurada pelo ensino acreditado e pela formação complementar não é valorizada nem reconhecida como competência diferenciada;
- Os donos de obras públicas podem contratar técnicos não reconhecidos pelas associações profissionais para o exercício de actos de engenharia, não lhes sendo exigida a qualificação profissional para o exercício dos mesmos.

Surge, assim, como evidente, a necessidade de uma profunda revisão do modelo que regula as diferentes responsabilidades técnicas envolvidas na construção.

Princípios definidos para a proposta de revisão

A visão integrada de todo o sistema é uma condição necessária para uma adequada responsabilização técnica, indispensável para a garantia de segurança, da qualidade e do cumprimento das normas e dos regulamentos.

As obras deverão continuar a merecer a confiança pública, sendo os técnicos com qualificação profissional adequada a melhor garantia desse valor.

É nesta perspectiva integrada e como princípio, que a Ordem dos Engenheiros elaborou a proposta de revisão do Decreto n.º 73/73, com uma abrangência que ultrapassa o objecto inicial da intervenção.

Do conjunto de funções técnicas, destacamos a qualificação profissional relativa à coordenação da segurança nos estaleiros, já objecto de proposta apresentada pela Ordem dos Engenheiros ao Ministério do Trabalho, em Maio passado.

A função técnica relativa à gestão técnica dos empreendimentos não é, de momento, inserida na proposta, embora seja intenção apresentá-la a breve prazo, integrada na lógica anteriormente referida.

Também entendemos que a aplicação do novo Decreto deveria abranger as actividades promovidas pelos donos de obra pública, mesmo que não sujeitas a licenciamento urbano.

A paridade da qualificação profissional exigida aos técnicos que exercem a sua actividade no sector privado e na administração pública foi outro dos princípios definidos.

Ao nível do projecto, entendeu-se reforçar a figura do Coordenador de Projecto como elemento indispensável para a compatibilização das diferentes especialidades, assumindo-se que poderá ser um dos técnicos da equipa de projecto.

Resumo das principais disposições da proposta de revisão

Do conjunto de disposições, destacamos as que de seguida se referem:

- a) A proposta estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e coordenação de projectos, de planos de urbanização e de pormenor e de operações de loteamento, bem como pela coordenação da fiscalização, pela coordenação da segurança e pela direcção de obras de empreendimentos de construção civil e obras públicas;
- b) São abrangidas pelo diploma as intervenções promovidas pelas entidades particulares, desde que sujeitas a licenciamento ou autorização administrativa, e pelas entidades da administração pública;
- c) Os técnicos intervenientes são engenheiros, arquitectos, arquitectos paisagistas, engenheiros técnicos, qualificados pelas respectivas associações profissionais;
- d) Os agentes da Administração Pública que elaborem pareceres técnicos nos procedimentos administrativos de licenciamento de obras de construção civil, devem ter, pelo menos, o nível de qualificação profissional exigido ao autor do projecto ou do acto sobre o qual emitem parecer;
- e) Independentemente da natureza pública ou privada da promoção do empreendimento, do projecto ser executado por serviços próprios da instituição promotora ou encomendado a outras entidades, é obrigatória a designação de um Coordenador de Projecto em todos os projectos incluídos no âmbito deste diploma;
- f) Serão realizadas revisões aos projectos que sejam considerados de revisão obrigatória por portaria específica ou sempre que o Dono de Obra o solicite.
- g) São definidas as competências e responsabilidades do Director da Obra e dos Adjuntos do Director da Obra;
- h) Quando o promotor de uma obra contratar diversas empreitadas autónomas para a sua realização, designará um Coordenador de Obra que será responsável pela obra no seu todo;
- i) São definidas as competências e responsabilidades do Coordenador da Fiscalização.

Em anexo à proposta foram apresentados os quadros de classificação dos projectos por tipos de obras, bem como a qualificação profissional exigida para os diferentes tipos de projectos e obras.

A proposta apresentada constitui uma alteração profunda ao modelo existente, pelo que iremos acompanhar o seu desenvolvimento e discussão com as diversas entidades envolvidas, na certeza de que estamos a contribuir para uma maior exigência e responsabilização dos técnicos intervenientes no sector da construção.

Fernando Santo