

Uma panorâmica sobre o **CONTROLO PÚBLICO** **DAS OBRAS PARTICULARES**

Seminário sobre Responsabilidade Civil Profissional
Centro de Estudos Judiciários | 14 de outubro de 2022

António Cabaço | João Branco Pedro



LABORATÓRIO NACIONAL
DE ENGENHARIA CIVIL

**Sistema regulador
da construção**

**Controlo público de
obras particulares**



O bom funcionamento do sistema depende da coerência entre todos os seus elementos

1.

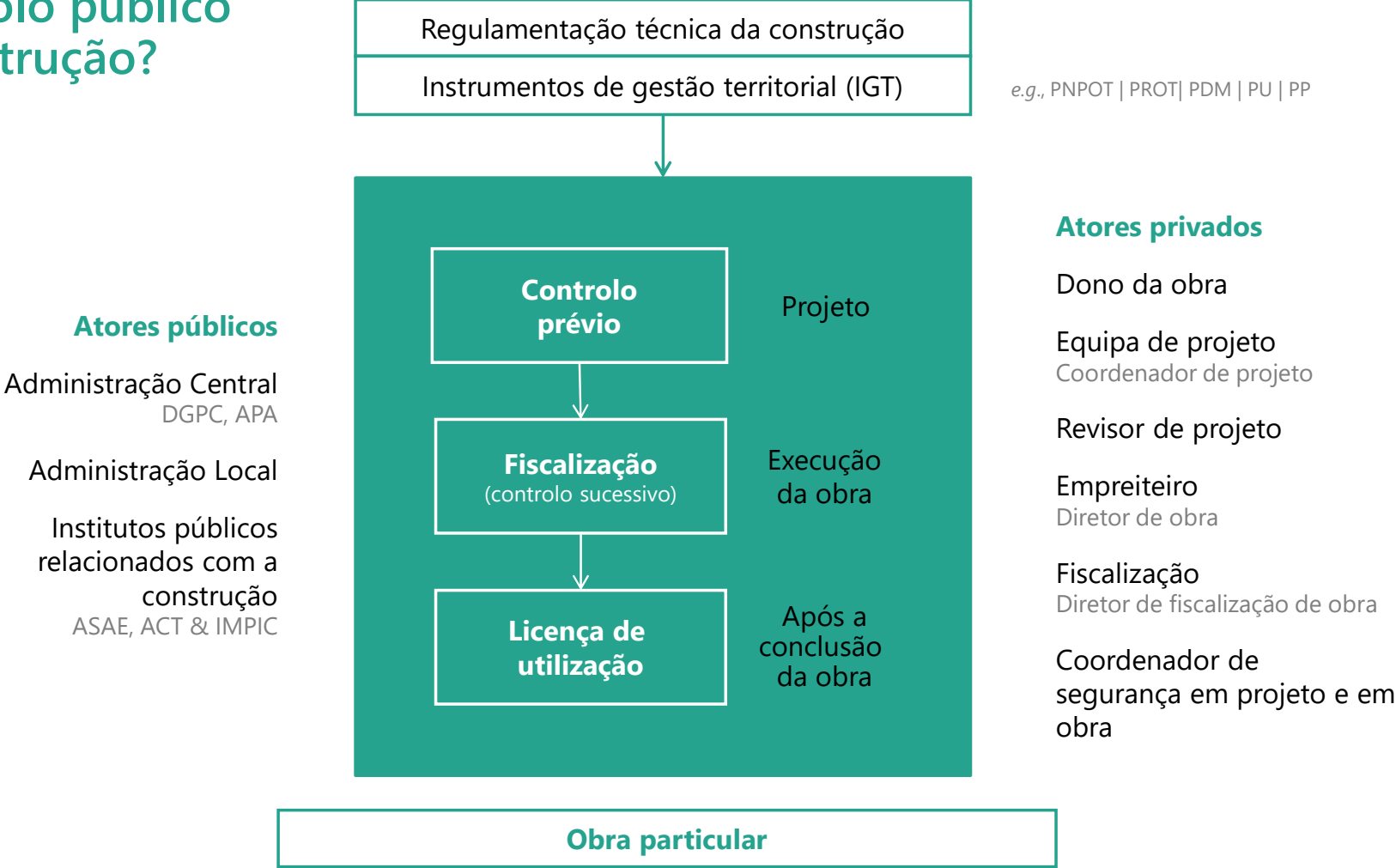
Processo de controlo do
projeto e da execução das obras

O que significa controlo público da construção?

- › A **regulamentação técnica** da construção e os **instrumentos de gestão territorial** definem requisitos mínimos que os edifícios devem cumprir
- › O **controlo público** visa assegurar a conformidade do projeto e da execução das obras com esses requisitos mínimos



Como se organiza o controlo público da construção?



Quais as modalidades de controlo prévio?

- › A realização de uma obra depende de controlo prévio, que pode assumir as modalidades:
 - **Comunicação prévia**
 - **Licença**
- › Pode ainda estar **isenta** de controlo (e.g., obras de conservação, obras de escassa relevância urbanística)

A isenção de controlo prévio
não significa que as obras fiquem isentas
de cumprir as normas legais e regulamentares
aplicáveis

Apenas significa que a sua realização não
carece de licença ou de comunicação prévia

Quais os tipos de obras?

O **tipo de obra** é dos fatores que determina a modalidade de controlo prévio, além da localização e da classificação patrimonial do imóvel

Obras de construção – obras de criação de novas edificações

Obras de reconstrução – obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas

Obras de alteração – obras de que resulte a modificação das características físicas de uma edificação existente, ou sua fração, designadamente a respetiva estrutura resistente, o número de fogos ou divisões interiores, ou a natureza e cor dos materiais de revestimento exterior, sem aumento da área total de construção, da área de implantação ou da altura da fachada

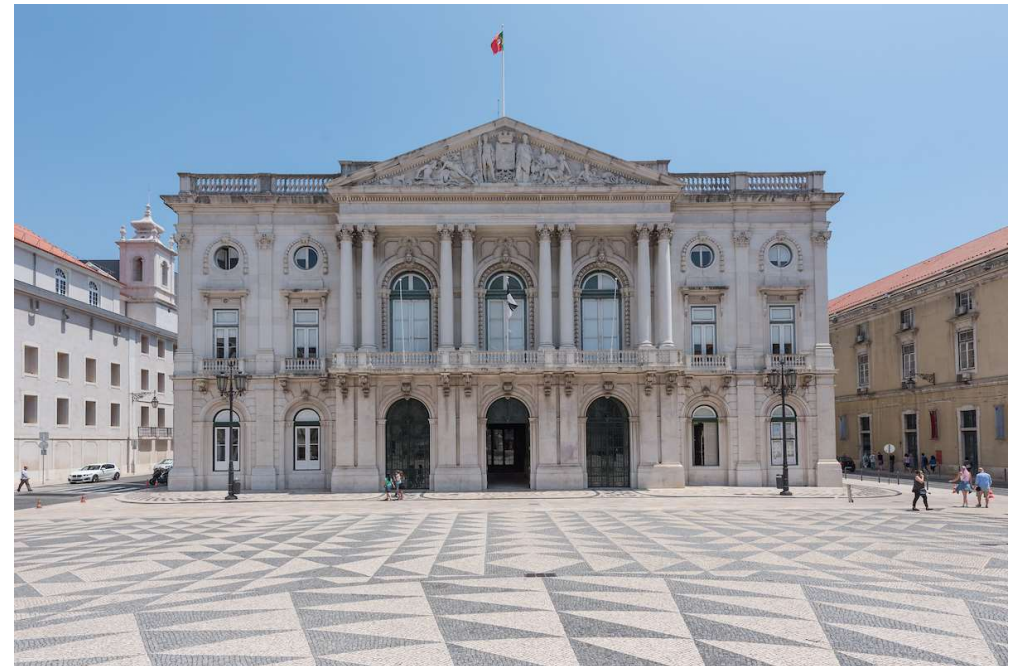
Obras de ampliação – obras de que resulte o aumento da área de implantação, da área total de construção, da altura da fachada ou do volume de uma edificação existente

Obras de conservação – as obras destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza

Obras de demolição – obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente

A quem compete exercer o controlo das obras?

- › Cabe à **Camara Municipal** efetuar o controlo, prévio e sucessivo, das obras localizadas na sua área territorial
- › A Câmara Municipal promove a **consulta às entidades** que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação sobre a pretensão



Em que consiste o controlo prévio?

A apreciação do **projeto de arquitetura** incide sobre a sua conformidade com:

- › Instrumentos de ordenamento do território
- › Quaisquer outras normas legais e regulamentares relativas ao aspeto exterior
- › Uso proposto

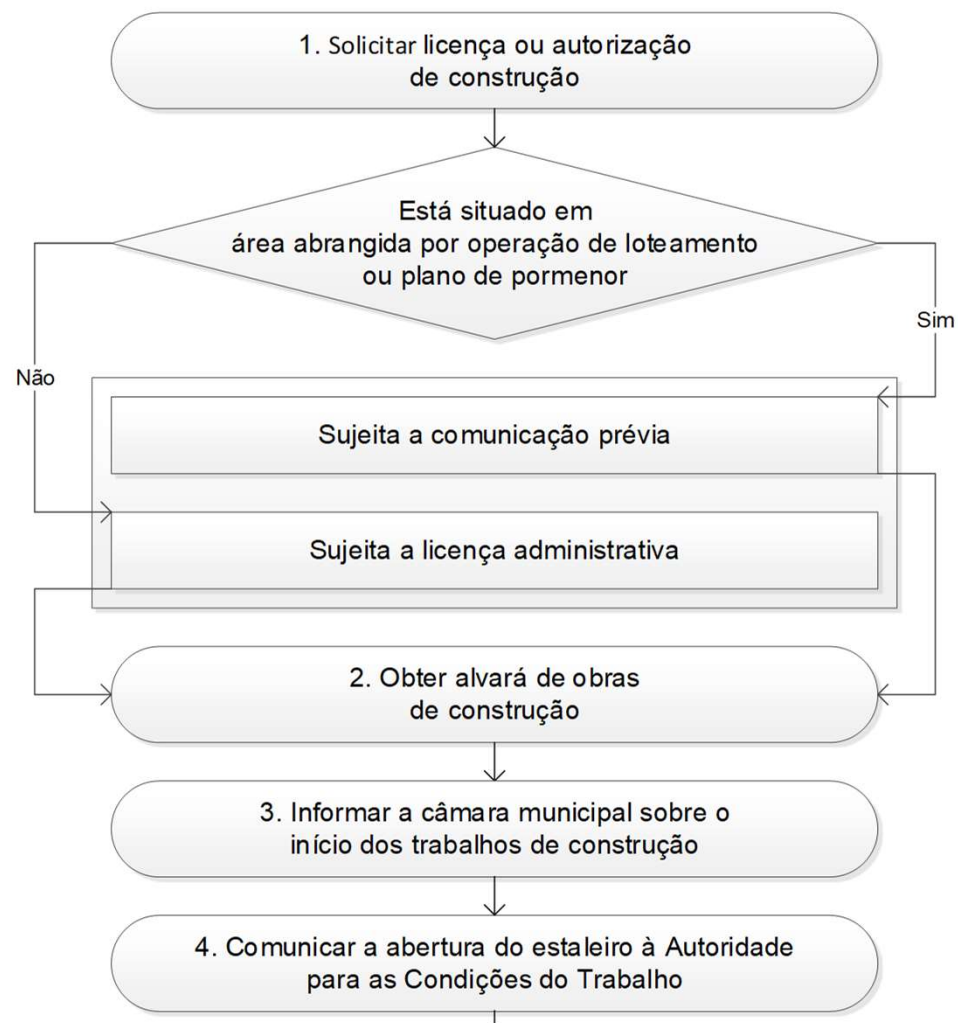
Os **projetos das especialidades** são entregues, mas não são objeto de apreciação do seu conteúdo técnico

As **declarações de responsabilidade** dos autores dos projetos de arquitetura e das especialidades **constituem garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis**, excluindo a sua apreciação prévia

salvo quando essas declarações mencionem normas técnicas ou regulamentares que não tenham sido observadas

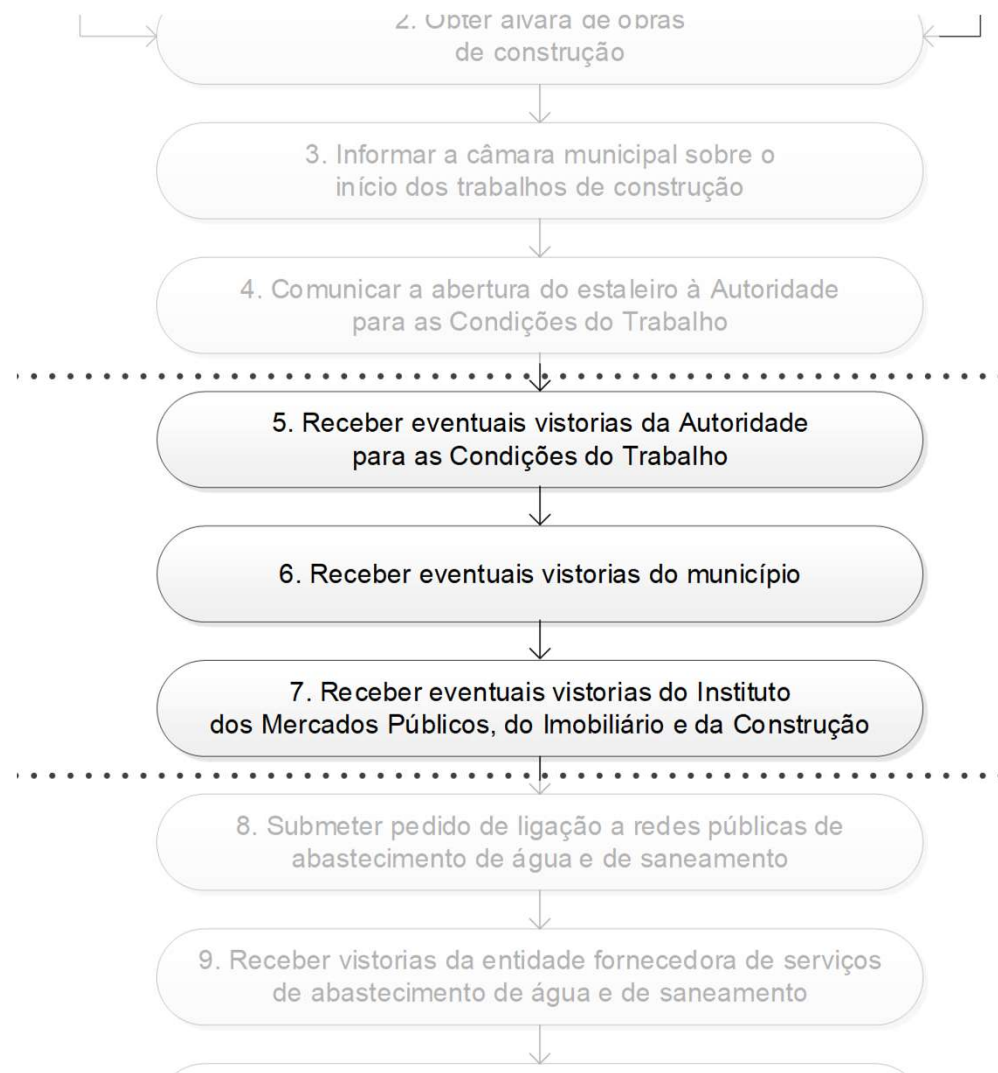
A.

Antes da
execução da
obra



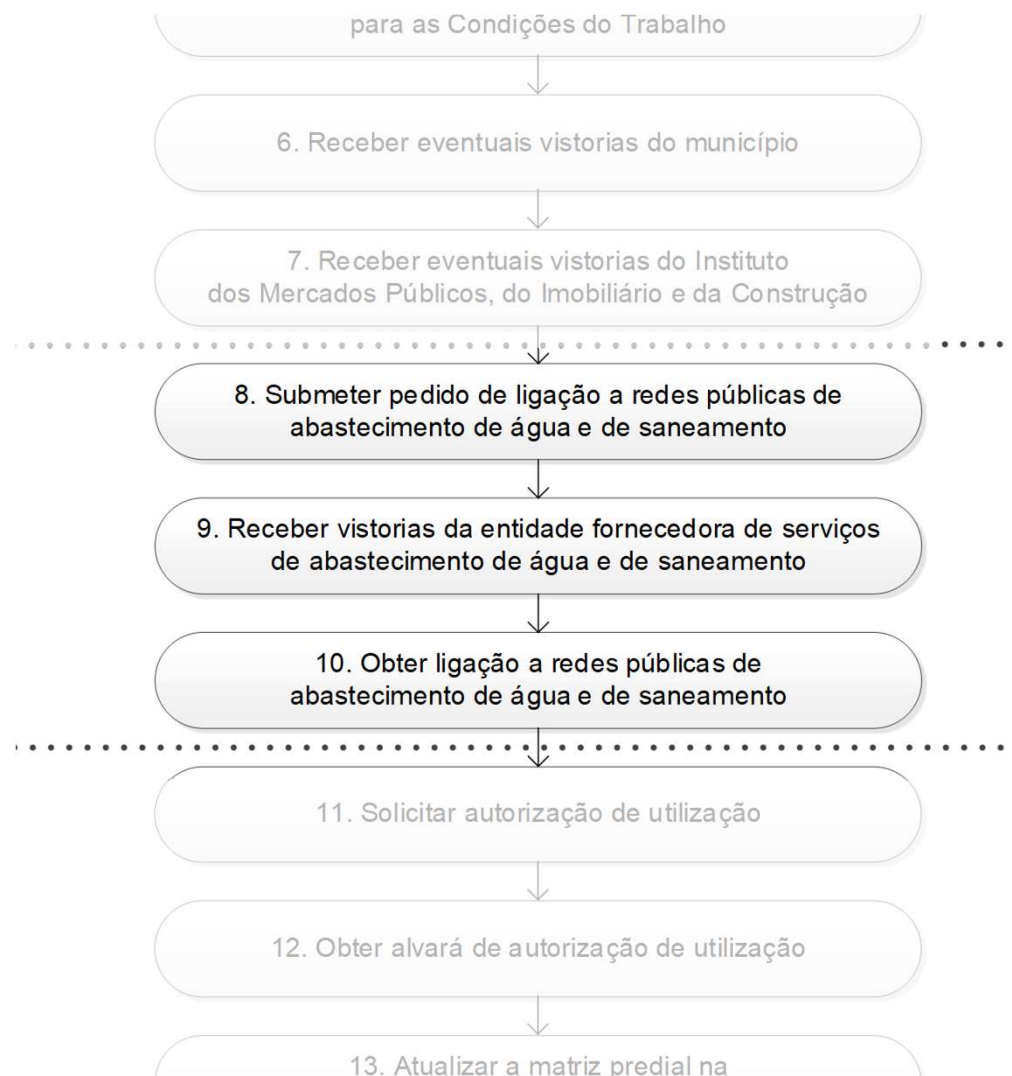
B.

Durante a
execução da
obra (vistorias)



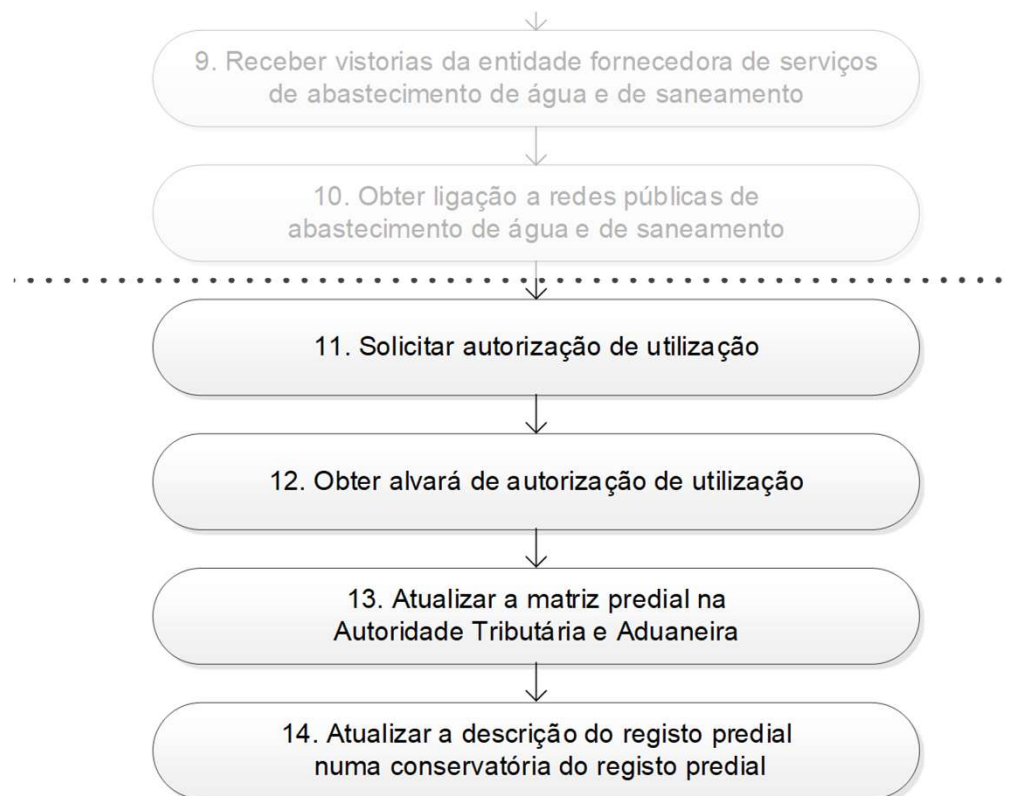
B.

Durante a
execução da
obra (ligação a
redes públicas)



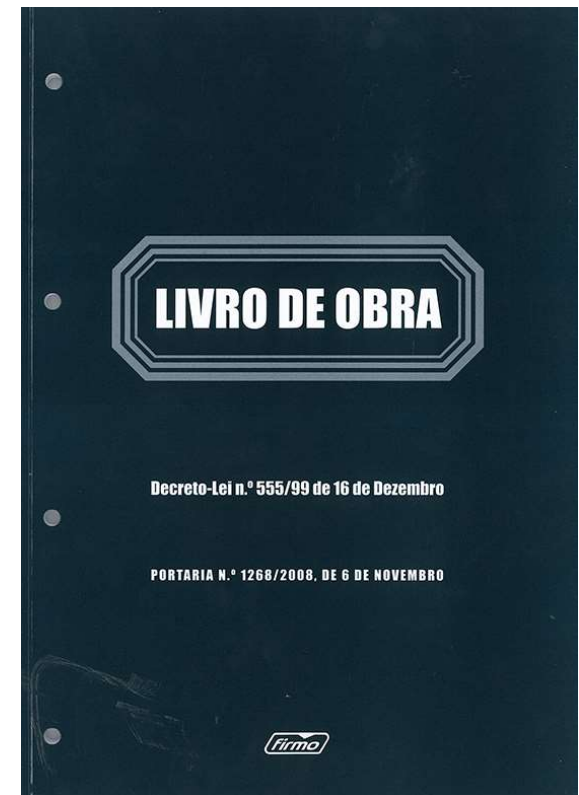
C.

Depois da
execução da
obra



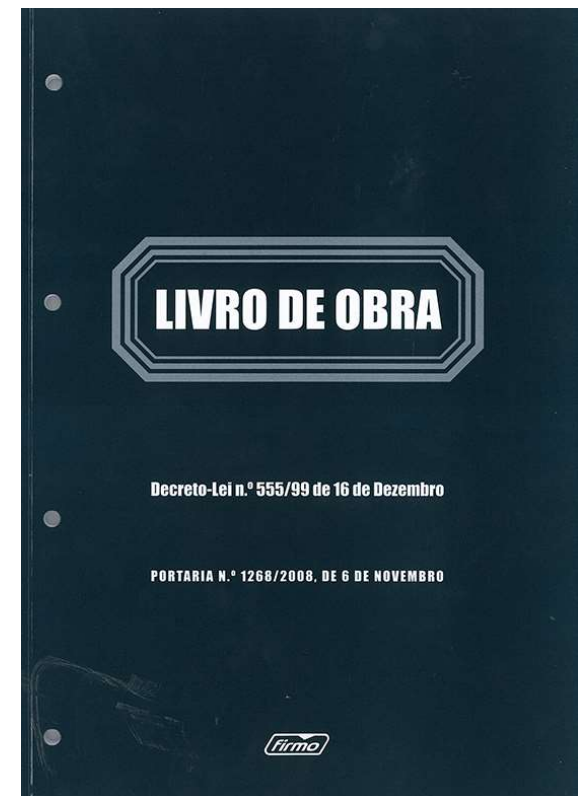
O que é Livro de Obra?

- › É **obrigatório** em obras objeto de licenciamento ou de comunicação prévia
- › Deve ser conservado no local de execução da obra para consulta pelos fiscais municipais



O que é Livro de Obra?

- › O modelo e conteúdo são definidos pela **Portaria n.º 1268/2008, de 6 de novembro**
 - › Termo de abertura
 - › 1.ª Parte: factos e observações respeitantes à execução da obra e registo periódico do estado de execução
 - › 2.ª Parte: principais características da edificação e das soluções construtivas adotadas
 - › Termo de encerramento
- › É o **Diretor de Obra** que regista a informação



2.

Qualificações dos
profissionais

Quem são os intervenientes e quais as suas atribuições?

> Dono da obra

Entidade por conta de quem a obra é realizada

> Equipa de projeto

Artigo 6.º da Lei n.º 31/2009

Pessoa singular ou coletiva que, através de técnicos qualificados, assume a obrigação contratual de elaboração do projeto

> Autor(es) de projeto

Artigos 10.º a 12.º da Lei n.º 31/2009

Técnico(s) que elabora(m) e subscreve(m) o projeto de arquitetura ou os projetos de especialidades, subscrevendo as declarações e os termos de responsabilidade respetivos

> Coordenador de projeto

Artigo 9.º da Lei n.º 31/2009

Autor de um dos projetos a quem compete garantir a articulação da equipa de projeto, a compatibilidade dos projetos e o cumprimento da legislação

> Revisor de projeto

Aguarda publicação de portaria

Técnico com qualificação e experiência idênticas às do autor do projeto, que procede à verificação / revisão formal e dos conteúdos das peças escritas e desenhadas do projeto

Quem são os intervenientes e quais as suas atribuições?

> Construtor / Empreiteiro

Pessoa singular ou colectiva, qualificada para o exercício da atividade de construção, que executa a totalidade ou parte da obra, de acordo com o projeto aprovado e as disposições legais ou regulamentares aplicáveis

> Diretor de Obra **Artigo 14.º da Lei n.º 31/2009**

Técnico habilitado a quem incumbe assegurar a execução da obra, cumprindo o projeto de execução, o licenciamento e as normas legais e regulamentares em vigor

> Empresa de fiscalização

Pessoa singular ou coletiva que, recorrendo a técnicos qualificados nos termos da presente lei, assume a obrigação contratual pela fiscalização de obra

> Diretor de fiscalização de obra **Artigo 16.º da Lei n.º 31/2009**

Técnico habilitado a quem incumbe assegurar a verificação da execução da obra em conformidade com o projeto de execução, com o licenciamento e as normas legais e regulamentares aplicáveis

> Coordenador de Segurança **Artigo 19.º do D.L. n.º 273/2003** (em projeto/em obra)

Pessoa singular ou coletiva que executa a coordenação em matéria de segurança e saúde durante a elaboração do projeto / execução da obra

Onde se encontram definidas as qualificações mínimas dos técnicos?

Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis por projetos e pela fiscalização e direção de obra, alterada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho e pela Lei n.º 25/2018, de 14 de junho

Anexo I – Qualificações mínimas para o exercício de funções

- › Coordenador de projeto
- › Autores de projeto
- › Diretor de obra
- › Diretor de fiscalização de obra

Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, que estabelece o Regime Jurídico aplicável ao exercício da atividade de construção

- › Empreiteiro de obras públicas
- › Empreiteiro de obras particulares

Emissão de alvará (ou certificado) com categorias e classes

Responsabilidade civil

Qual é a responsabilidade civil dos intervenientes?

(Segundo o artigo 100.º-A do RJUE – excertos)

- › As pessoas jurídicas que **violem, com dolo ou negligência, por ação ou omissão, os deveres inerentes ao exercício da atividade** (contratuais ou por norma legal ou regulamentar aplicável) são **responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros** e pelos custos e encargos da reconstituição da situação
- › Em **operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido desenvolvidas em violação** das condições de licenciamento, consideram-se **solidariamente responsáveis os empreiteiros, os diretores da obra e os responsáveis pela fiscalização**, sem prejuízo da responsabilidade dos promotores e dos donos da obra
- › **Todos os intervenientes** na realização de operações urbanísticas **respondem solidariamente** quando se verifique a **impossibilidade de determinar o autor do dano ou, havendo concorrência de culpas, não seja possível precisar o grau de intervenção de cada interveniente no dano produzido**

Qual é a responsabilidade civil do dono da obra?

(Segundo a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, artigo 18.º)

- O **dono da obra** deve cumprir com todas as suas obrigações contratuais, nomeadamente:
 - a) Fornecer, **antecipadamente à elaboração dos projetos**, a **informação necessária aos adjudicatários relativa a objetivos e condicionantes** (programa preliminar e reconhecimentos e levantamentos)
 - b) Permitir o **livre acesso à obra aos autores de projeto** e até conclusão daquela
- O dono da obra particular **em obras de classe 3 [400.000 a 800.000 euros] ou superior** deve procurar, sempre que possível, **diligenciar pela revisão do projeto**, sempre que a complexidade técnica do processo construtivo da obra o justifique

Qual é a responsabilidade civil dos técnicos?

(Segundo a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, artigo 19.º)

- › Os **técnicos** são responsáveis pelo **ressarcimento dos danos causados a terceiros decorrentes da violação culposa, por ação ou omissão, de deveres no exercício da atividade** (contratuais ou por norma legal ou regulamentar)
- › A **responsabilidade dos técnicos não exclui a responsabilidade, civil ou outra, das pessoas, singulares ou coletivas, por conta ou no interesse das quais atuem**
- › A **responsabilidade civil** abrange os **danos causados a terceiros adquirentes de direitos sobre projetos, construções ou imóveis**, elaborados, construídos ou dirigidos tecnicamente pelos técnicos

Técnico | Pessoa singular cujas qualificações a habilitam a desempenhar funções de elaboração, subscrição e coordenação de projetos, de direção de obra, de condução de execução de trabalhos de determinada especialidade, ou de direção de fiscalização de obras, com inscrição válida em associação pública profissional, quando obrigatória

Qual o período de *garantia* de uma obra particular?

Código Civil, Artigo 1225.º (Imóveis destinados a longa duração)

(Sem prejuízo do disposto nos artigos 1219.º e seguintes)

- › Em empreitadas de **construção, modificação ou reparação de edifícios destinados a longa duração**, no decurso de **5 anos a contar da entrega, ou no decurso do prazo de garantia convencional**, o empreiteiro é responsável pelo prejuízo causado ao dono da obra ou a terceiro **adquirente**, por ruína total ou parcial ou por **defeitos da obra**
- › Denúncia no prazo de um ano [prazo aplicável ao direito à eliminação dos defeitos]
- › Aplicável ao **vendedor de imóvel** que o tenha **construído, modificado ou reparado**



3.

Certificação dos produtos da construção

Que certificações são aplicáveis à construção?

Certificação de produtos da construção (Marcação CE) – obrigatória

- › Condição necessária para a livre circulação dos produtos da construção na UE
- › Significa o reconhecimento da conformidade com especificações técnicas (NEh, ATE)
- › Se bem aplicado e com o uso adequado, o elemento de construção satisfaz os requisitos básicos das obras de construção

Certificação de instalações – obrigatória

- › Certificado de Instalação Elétrica
- › Certificado de Inspeção da instalação de gás
- › Certificado de Exploração da Instalação de Águas
- › Certificado de conformidade ITED

Certificação de edifícios ou frações

- › Certificação da eficiência energética e qualidade do ar (SCE) (obrigatória)
- › Marca de Qualidade LNEC (voluntária)
- › Sistemas de certificação ambiental (LiderA, BREEAM, Leed, SBToolPT-H) (voluntária)

4.

Sistema de seguros

Quais são os seguros obrigatórios na atividade de construção?

Seguro de responsabilidade civil extracontratual

(artigo 24 .º da Lei n.º 31/2009)

- › É obrigatório para os coordenadores de projeto, autores de projeto, diretores de fiscalização de obra e diretores de obra
- › Garante o **ressarcimento dos danos causados a terceiros** por atos ou omissões negligentes e abrange a **responsabilização por danos decorrentes de ações e omissões de empregados**

As condições mínimas deste seguro carecem de definição em portaria

Essa portaria ainda não foi publicada.

Portanto, este seguro

ainda não é obrigatório

Apenas é obrigatório se algo for estipulado em caderno de encargos/contrato respetivo

Quais são os seguros obrigatórios na atividade de construção?

Seguro de Acidentes de Trabalho

- › É o único seguro **efetivamente obrigatório** para **Empreiteiros** / Construtores
- › As condições deste seguro estão definidas na **Lei n.º 41/2015, de 3 de junho**, que estabelece o Regime Jurídico aplicável ao exercício da atividade de construção



5.

Regulamentação da construção & Conceitos técnicos

Como se organiza quadro legal e regulamentar da construção?



Exemplos de legislação relevante para a atividade de construção

Código Civil (CC)

Decreto-Lei n.º 47344*

Regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE)

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro*

Regime jurídico da reabilitação urbana (RJRU)

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro*

Regime aplicável à reabilitação de edifícios ou frações autónomas (RAREFA) (construção nova vs. Reabilitação)

Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho

Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU)

Decreto-Lei n.º 38382, de 7 de agosto*

Condições de segurança e de saúde no trabalho em estaleiros temporários ou móveis

Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro

Regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra

Lei n.º 31/2009, de 3 de julho*

Instruções para a elaboração de projetos de obras

Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho

* Consultar diplomas na sua redação atual

É preciso cumprir todas as normas técnicas da construção aplicáveis?

Edifícios novos

- › **SIM**
- › Embora seja possível ao projetista identificar e justificar no Termo de Responsabilidade as normas técnicas que não tenham sido cumpridas
- › Fica sujeito a apreciação pela entidade licenciadora

Edifícios existentes

- › **SIM**
- › Porém, as obras de reconstrução ou de alteração não podem ser recusadas com fundamento em normas legais ou regulamentares **supervenientes à construção originária**,
- › **desde que** tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a **melhoria das condições de segurança e de salubridade** (Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho)

Onde posso encontrar uma relação da legislação da construção?

- › O **SILUC – Sistema de Informação da Legislação de Urbanismo e Construção** é uma plataforma eletrónica oficial, de âmbito nacional, que disponibiliza informação sobre os diplomas legais e regulamentares aplicáveis ao projeto e à execução das obras
- › O serviço público prestado pelo **SILUC** visa contribuir para dar cumprimento ao previsto no RJUE
- › O **SILUC** destina-se aos cidadãos, aos profissionais e às empresas que procuram informação atualizada e de acesso livre sobre a legislação de urbanismo e construção
- › O **SILUC** permite efetuar pesquisas simples e avançadas, bem como a consulta por temas



www.siluc.pt

Onde encontrar definições dos conceitos técnicos?

- › Artigo de definições de cada diploma
- › Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, que fixa os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo

Exemplos de diplomas

Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação (artigo 2.º)

Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra (artigo 3.º)

Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, que aprova o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas (Anexo I, artigo 1.º)

Onde encontrar definições dos conceitos técnicos?

- › Artigo de definições de cada diploma
- › Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, que fixa os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo
- › Glossários e manuais técnicos
(existem diversos documentos, provenientes de diferentes fontes e variados grau de fiabilidade)
- › Dicionários



Exemplo: o que significa “cércea”?

Altura da edificação

O termo *cércea*, sinónimo de bitola ou gabarito, é, por isso, apropriado para referir a altura da edificação.

A altura da edificação é a dimensão vertical medida desde a **cota de soleira** até ao ponto mais alto do edifício, incluindo a cobertura e demais volumes edificados nela existentes, mas excluindo chaminés e elementos acessórios e decorativos, acrescida da **elevação da soleira**, quando aplicável.

Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro (Ficha n.º I-5)

A **cota de soleira** é a cota altimétrica da soleira da entrada principal do edifício.

(Ficha n.º I-16)

A **elevação da soleira** é a diferença altimétrica entre a cota de soleira e a cota do passeio adjacente que serve a entrada principal do edifício.

(Ficha n.º I-23)

Exemplo: o que significa “cércea”?

Figura 3 a - Altura da fachada; Altura da edificação

HF - Altura da fachada
H - Altura da edificação
S - Cota de soleira
Es - Elevação da soleira

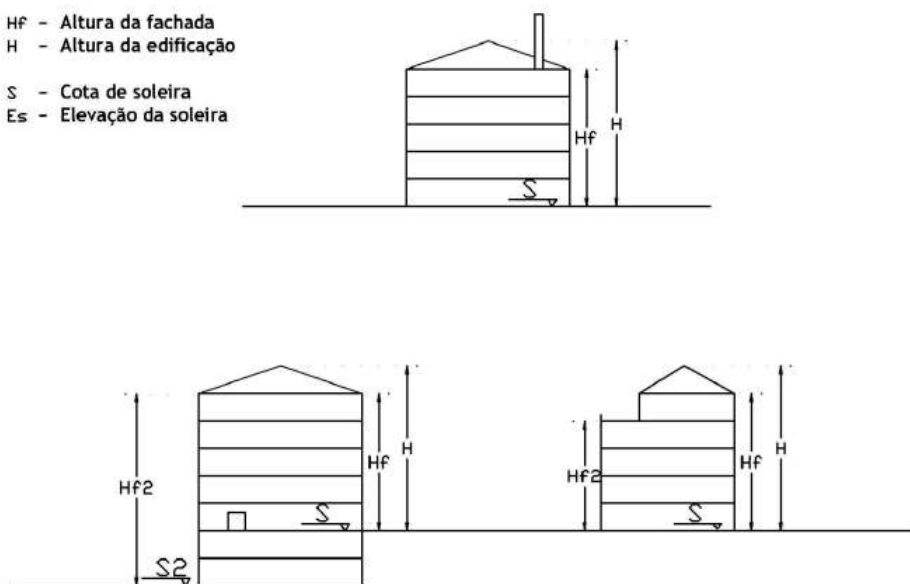
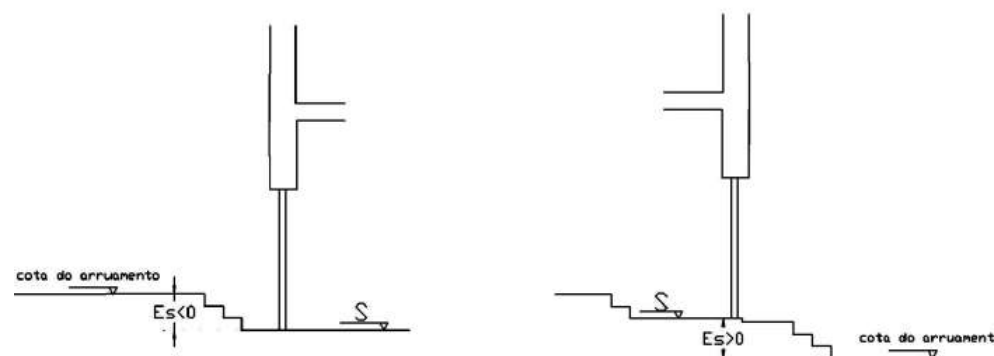


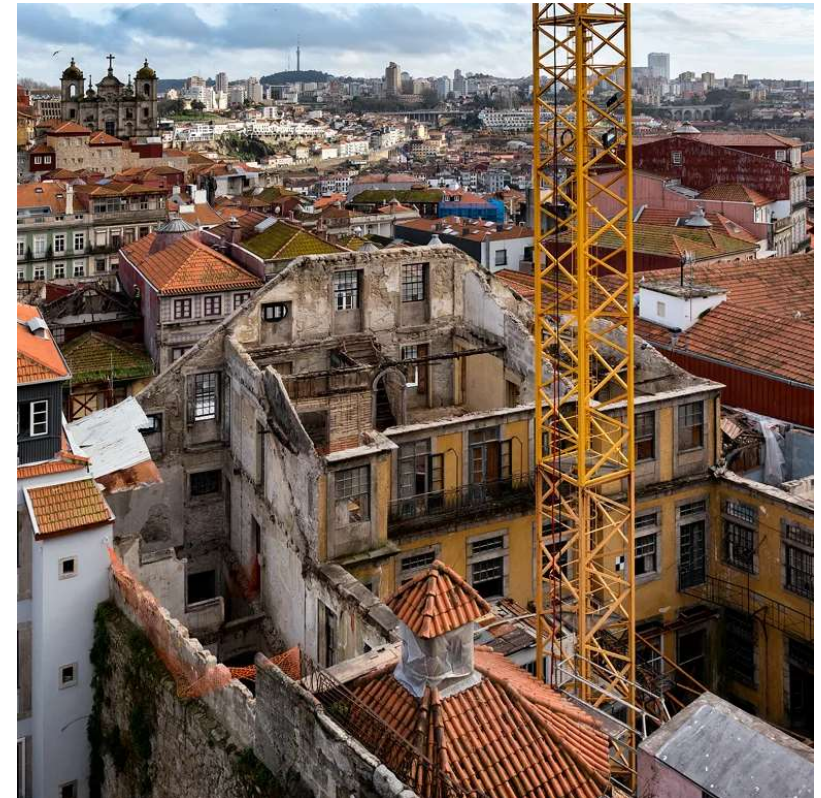
Figura 3 b - Cota de soleira; Elevação da soleira



Onde estão definidas as “regras da boa arte” na construção?

- › As regras da boa arte na construção não se encontram definidas em documentação técnica
- › Correspondem ao que, de acordo com a sua formação, os técnicos consensualmente consideram ser práticas do...

ATO DE BEM CONSTRUIR



A que instituições recorrer para esclarecer dúvidas sobre construção?

- › Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)
- › Associações Intermunicipais, Municípios
- › Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)
- › Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)
- › Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC)
- › Agência Portuguesa do Ambiente (APA)
- › Direção-Geral do Património Cultural (DGPC)
- › Ordens profissionais (OE, OA, OET)
- › Academia



Dúvidas

6.

Mecanismos de
resolução de conflitos

Quanto aos mecanismos de resolução de conflitos...

Tribunais Administrativos | Tribunais Arbitrais *ad hoc* ou contratuais | Centros de arbitragem institucionalizada



<https://www.facebook.com/profile.php?id=100077508745678>

... são essenciais ao bom funcionamento
do sistema regulador da construção



LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL

Departamento de Edifícios

António Cabaço | acabaco@lnec.pt
João Branco Pedro | jpedro@lnec.pt

