

CONSELHO DIRECTIVO NACIONAL

Travessa do Carvalho, 23
1249-003 Lisboa, Portugal
T: +351 213 241 113

presidencia@ordemdosarquitectos.pt
www.arquitectos.pt
F: +351 213 241 101



Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Economia e
Obras Públicas Deputado Pedro Pinto
Assembleia da República Palácio de S.
Bento
1249-068 Lisboa

NIF 500 802 025

REF	N.PP	DE/FROM	PARA/TO	DATA/DATE
CDN_197/ 2014	1	Gabinete da Presidência		9/10/2014

ASSUNTO/SUBJECT

POSIÇÃO OA | LEIS 226 E 227 / XII

Exmo. Senhor Deputado,

Tendo presente o processo legislativo respeitante às Leis 226 e 227/XII, que se encontram de momento em fase final de discussão/aprovação no âmbito da Comissão de Economia e Obras Públicas, do Parlamento, relativas quer ao regime jurídico aplicável ao exercício da actividade da construção, quer ao regime jurídico que procede à primeira alteração à Lei 31/2009, de 3 de Julho, vimos apresentar a Posição da Ordem dos Arquitectos no âmbito das referidas Propostas, que se anexa.

Importa referir que esta nossa posição foi já remetida ao senhor Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, Eng.º Miguel de Castro Neto, no passado dia 2 do corrente mês de Outubro.

Junta-se ainda informação relativa a Petição Pública 'PELO DIREITO À ARQUITECTURA - CIDADÃOS CONTRA AS PROPOSTAS DE LEI N.º 226 E N.º 227/XII', a ser apresentada à Assembleia da República, lançada no passado dia 6. OUT. 2014 e que conta já com mais de 12.000 assinaturas.

Certos de poder contar com a melhor atenção de V. Exa., subscrevo-me com os melhores cumprimentos,

Pela Ordem dos Arquitectos

Pedro Belo Ravara
Vice-Presidente

Anexos:

- Breve nota sobre a posição da Ordem dos Arquitectos no âmbito da Proposta de Lei n.º 227;
- Apreciação à Proposta de Lei n.º 493-141002;
- Proposta da Ordem dos Arquitectos sobre a alteração da PPL 227-141002;
- Petição Pública - PELO DIREITO À ARQUITECTURA - CIDADÃOS CONTRA AS PROPOSTAS DE LEI N.º 226 E N.º 227/XII.

Apreciação à Proposta de Lei n.º 493/2012 vs 2014.02.12

1. As soluções enunciadas na Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, como concretização de imperativos constitucionais, do mercado europeu e de um amplo consenso cívico.

A Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, representa a adoção legislativa de uma ampla iniciativa da sociedade que, mais além das maiorias políticas conjunturais de cada tempo, de há muito, intuía ser necessário firmar condições de qualidade, segurança e competitividade na atividade de conceção e projeto, direção e fiscalização de obras públicas e particulares. O regime excecional e transitório centrado no Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro, não se compadecia com a evolução constitucional, com a integração europeia, com a abertura do acesso à formação universitária e com a evolução social, económica e cultural.

Esta mesma lei marca ainda um **compromisso histórico**, sem precedentes, entre as ordens profissionais com intervenção na atividade da edificação e obras, designadamente, ao nível da elaboração e subscrição de projetos e coordenação das diferentes artes e saberes. Por uma vez, arquitetos, engenheiros, engenheiros técnicos e paisagistas entenderam-se e concertaram posições, sob a coordenação do Governo.

Não é despiciendo recordar que a iniciativa legislativa foi discutida com todos os grupos parlamentares, tendo recolhido os votos favoráveis do CDS-PP, do PSD, do PS e ainda do BE. Apenas o PCP viria a abster-se na votação.

Av. Guerra Junqueiro 5, 2.º Dtoº

1000-166 Lisboa

Portugal
T (+351) 218 437 460

F (+351) 218 437 469
E gmenerespimentel@mpabs.pt

www.mpabs.pt

Desde a sua entrada em vigor, ocorrida com a publicação da Portaria n.º1379/2009, de 30 de outubro, a aplicação das disposições do novo regime de elaboração e subscrição de projetos de obras confirmaria o **amplo consenso** na comunidade e que os partidos políticos acima referidos tinham antecipado.

Pelo contrário, a iniciativa legislativa que o Governo agora se propõe apresentar à Assembleia da República, **menos de cinco anos passados**, faz rezear que o progresso alcançado resvale para um curto episódio, para uma oportunidade perdida.

Não se compreende que uma lei com tão amplo apoio político-partidário, nascida da primeira iniciativa legislativa de cidadãos na história da democracia portuguesa e resultado de um elevado sentido de compromisso das ordens profissionais envolvidas, veja quebrado o seu equilíbrio e pretenda um **retrocesso** que coloca Portugal e os seus profissionais de arquitetura em condições de discriminação negativa em face dos seus pares europeus, diminuindo a competitividade e o prestígio internacional que as empresas do sector da Arquitetura adquiriram com mérito próprio de que os vários prémios internacionais testemunham.

A proposta, se não sofrer as necessárias revisões, condena o novo regime a ter sido uma episódica conjuntura de integração multidisciplinar dos vários saberes e experiências profissionais de arquitetos, engenheiros, engenheiros técnicos e paisagistas, chamados a cooperarem entre si numa verdadeira equipa de projeto e encerrarem um passado de mútua desconfiança.

Neste sentido, e não apenas por ter dado início ao regime transitório de revogação do Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro, a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, auspiciava um novo e promissor paradigma, aberto à competitividade do mercado interno de serviços e do direito de estabelecimento.

Sugeriam a prudência e os conselhos da ciência legislativa que não se encetasse nenhuma modificação da Lei n.º 31/2009, sem uma criteriosa

avaliação dos seus efeitos, entre os diversos atores e na aplicação feita pelos tribunais.

O texto agora apresentado à nossa apreciação, **conquanto já beneficiado**, ao abandonar a exumação do Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro, não significa apenas um passo atrás. Representa uma precipitação vertiginosa que se espera e se deseja o Governo e o Parlamento estejam à altura de impedir.

Parlamento que, recorde-se, aprovou um conjunto de recomendações ao Governo, enunciadas na Resolução n.º 52/2003, de 11 de julho, intituladas '**Direito à Arquitetura**'.

As alterações propostas, em muitos casos, e como teremos ocasião de especificar, não se ficam apenas pela nossa desaprovação quanto à sua inconveniência. Apontam para soluções frontalmente **contrárias a normas e princípios constitucionais**, o que faz comprometer a sua validade perante o Tribunal Constitucional (artigo 3.º, n.º 3, e artigo 277.º, n.º 1, da Constituição) e absolutamente **incompatíveis com o direito comunitário europeu**, mormente com a Diretiva n.º 85/384/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1985, e com a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro, o que suscita questões de incumprimento a apreciar pelo Tribunal de Justiça Europeu.

Num tempo em que os demais os Estados membros da União Europeia providenciam por concretizar e ajustar a transposição da denominada Diretiva Serviços, o Governo Português propõe-se deitar por terra a transposição da Diretiva n.º 85/384/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1985, de cujo preâmbulo ressalta o seu fim essencial: considerar «*a criação arquitetónica, a qualidade das construções, a sua inserção harmoniosa no ambiente circundante, o respeito das paisagens urbanas, bem como do património coletivo e privado são do interesse público*».

Quando a Assembleia da República aprovou o decreto que viria a ser promulgado e publicado como Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, estava a cumprir uma obrigação histórica para com o interesse público no exercício da profissão de arquiteto; estava a cumprir, embora com um atraso ímpar, a obrigação de **transpor plenamente** a citada diretiva, de resto, integralmente assimilada na Diretiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006 (Relativa aos Serviços no Mercado Interno).

E, do mesmo passo, a cumprir uma **incumbência constitucional**: a de «*promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico*» (artigo 66.º, n.º 2, alínea e)).

Já a proposta de lei que o Governo expõe não aponta na sua exposição de motivos o cumprimento de nenhum destes desígnios.

Invocam-se esparsamente necessidades de adaptação como reflexo da revisão do Decreto-lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro (acesso e exercício da atividade de construção), «*aproveita-se ainda para fazer referência expressa ao novo regime de reconhecimento de qualificações profissionais obtidas fora de Portugal*», «*adequa-se a revisão do projeto nas obras públicas ao regime em vigor no Código dos Contratos Públicos*» e «*por último, inserem-se como anexos no texto legal as matérias até aqui constantes da portaria*».

Estamos diante de uma confissão, sem reservas, de que a presente iniciativa do Governo corresponde a uma **oportunidade e não**, verdadeiramente, a uma **necessidade**.

E sobre a oportunidade, nem uma palavra para as alterações radicais que se propõe efetuar ao paradigma de concertação multidisciplinar que a lei vigente conseguira levar a bom porto. O Governo parece julgar oportuno e conveniente

Av. Guerra Junqueiro 5, 2º Dtoº

1000-166 Lisboa

Portugal
T (+351) 218 437 460

F (+351) 218 437 469
E gmenerespimentel@mpabs.pt

www.mpabs.pt

modificar amplamente a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, sem dizer porquê, nem aos portugueses nem à União Europeia.

Na verdade, **a exposição de motivos não bate certo com o teor da proposta**, pois nada revela sobre as motivações do retrocesso que se contém no articulado, designadamente ao desbaratar a colegialidade da equipa de projeto e ao restringir arbitrariamente o domínio da arquitetura.

Se as razões da proposta são estas e apenas estas, perguntamo-nos por que motivo se pretende **reduzir a equipa de projeto a uma eventual pluralidade profissional** e desvirtuar o sistema de coordenação das várias intervenções profissionais, por força da supressão dos artigos 6.º e 10.º.

Se as razões da proposta são estas e apenas estas, é legítimo saber da necessidade de projeto de arquitetura ser abandonada para uma série de operações e por que a intervenção do arquiteto é dispensada – ou mesmo **vedada** – ao nível da autoria do projeto, como ao nível da direção de obra e da direção de fiscalização.

Veremos, seguidamente, as modificações mais penosas para o interesse público na qualidade arquitetónica da edificação, anotando as consequências para a validade e eficácia jurídica das normas propostas que resultam do confronto com a ordem jurídica constitucional e o primado do direito comunitário europeu.

2. Do erro por confusão entre os conceitos de relevância urbanística, relevância construtiva e relevância arquitetónica.

Um dos equívocos em que incorre a proposta é o de **confundir relevância urbanística e relevância arquitetónica**. Ao delimitar o âmbito objetivo de aplicação procura-se um caminho fácil, em vez de se procurar o melhor caminho.

Assim, propõe-se (artigo 2.º, n.º 1, alínea a)) que o regime se circunscreva às operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio nos termos do RJUE.

Ora, além da generalidade das obras de conservação e de algumas obras interiores, o controlo prévio, **de momento**, só tem lugar sobre operações com relevância urbanística expressiva (artigo 6.º n.º 1, do RJUE).

O painel das obras com escassa relevância urbanística é hoje bastante vasto (artigo 6.º-A). De par com obras que, na verdade, parecem não ter significado arquitetónico (v.g. a edificação de estufas de jardim com altura inferior a 3 m e área $\leq 20 \text{ m}^2$) perfilam-se outras cujo interesse arquitetónico não deixa dúvidas (v.g. edificações com altura $\leq 2,20 \text{ m}$ ou, em alternativa, à cêrcea do rés-do-chão do edifício principal com área $\leq 10 \text{ m}^2$ e que não confinem com a via pública).

Precisamente, algumas das obras cuja falta de controlo prévio aconselhava confiar a profissionais habilitados, são deixadas ao acaso.

E não é de excluir, antes pelo contrário, que dentro em breve o legislador, na anunciada revisão do RJUE, venha a ampliar significativamente o universo das obras particulares isentas de licença e de comunicação prévia, relegando a fiscalização do cumprimento das prescrições urbanísticas e construtivas para um momento incidental e posterior à conclusão dos trabalhos.

E há mais. A extensão desse conjunto – o das obras de escassa relevância urbanística - é deveras indeterminada, na medida em que cada município dispõe de vasto poder regulamentar para qualificar outras (artigo 6.º-A, n.º 1, alínea i), e, assim, contrair discricionariamente o universo do controlo prévio. Poder regulamentar que os municípios têm exercido intensa e extensamente, como se pode confirmar nos regulamentos de urbanização e de edificação aprovados nos últimos anos.

Assim, no artigo B-1/31.º do Código Regulamentar do Porto (republicado com o Aviso n.º 10771, Diário da república, 2ª Série, n.º 167, de 30 de agosto de 2013):

1 — Sem prejuízo das demais que se encontrem legalmente previstas, são consideradas de escassa relevância urbanística, ficando isentas de controlo prévio municipal, segundo o disposto no artigo 6.º -A do RJUE, as seguintes operações urbanísticas:

- a) Todas as obras de conservação, independentemente de serem promovidas em imóveis classificados ou em vias de classificação ou em imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, desde que da comunicação do início dos trabalhos, conste o comprovativo da autorização emitida pela administração do património cultural, nos termos da Lei de Bases do Património Cultural;
- b) Construção de muros de suporte de terras que não alterem significativamente a topografia dos terrenos existentes, isto é que não se destinem a exercer funções de suporte relativas a desníveis superiores a 2 metros;
- c) Construção de rampas para pessoas com mobilidade condicionada e eliminação de barreiras arquitetónicas, quando localizadas dentro dos logradouros ou edifícios;
- d) Arranjos de logradouros, tais como ajardinamentos e pavimentações, desde que sejam cumpridos os índices de impermeabilização previstos para o local e não impliquem o abate de árvores ou espécies vegetais notáveis;
- e) Construção de marquises, sem prejuízo do disposto no artigo B -1/11.º;
- f) Alterações de caixilharia;
- g) Instalação de aparelhos de ar condicionado;
- h) Edificações de equipamentos lúdicos ou de lazer, isto é o conjunto de materiais e estruturas descobertas destinadas a recreação privativa, bem como edificações de quaisquer outras estruturas descobertas, destinadas a utilização privativa e associadas à edificação principal, com exclusão das piscinas.
- i) *Stands* de venda de edifícios de habitação, comércio e ou serviços e construções integrantes dos estaleiros de obra, até dois anos contados da data fixada para a conclusão da obra;
- j) Instalação de equipamentos e respetivas condutas de ventilação, exaustão climatização, energia alternativa e outros similares desde que colocados na cobertura;
- k) Introdução de pequenos elementos nas fachadas pouco significativos, com uma área não superior a 400 cm², designadamente grelhas de ventilação, torneiras ou elementos decorativos;
- l) Adaptação de fachadas de instituições bancárias com vista à instalação de caixas multibanco, fora das áreas integradas em imóveis classificados ou em vias de classificação;
- m) Demolição das construções descritas nas alíneas anteriores;
- n) Realização de trabalhos de remodelação de terrenos com carácter provisório;
- o) Realização de obras que não obriguem ao redimensionamento do modelo estrutural preexistente;
- p) Obras de reconstrução de coberturas, quando não haja alteração ao tipo, forma e material de revestimento do telhado.

2 — Para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º-A do RJUE, são obras de escassa relevância urbanística as edificações, contíguas ou não, ao edifício principal com altura não superior a 2,2 m ou, em alternativa, à cêrcea do rés-do-chão do edifício principal com área igual ou inferior a 10 m² e que não confinem com a via

pública, desde que tais edificações não se traduzam na construção de mais de dois edifícios, independentes entre si, autónomos da edificação principal.

Por seu turno, no artigo 5.º do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Lisboa (conforme texto republicado com o Aviso n.º 5147/2013, Diário da República, 2ª Série, n.º 74, de 16 de abril de 2013) são tidas como de escassa relevância urbanística, além das que resultam da lei, as seguintes:

- a) Obras de introdução de instalações sanitárias e ou alterações de cozinhas no interior de edifícios existentes;
- b) Obras de alteração de material em vãos, por desenho e perfil idênticos, em edifícios existentes;
- c) Obras para eliminação de barreiras arquitetónicas, quando localizadas dentro de logradouros ou edifícios, desde que cumpram a legislação em matéria de mobilidade, designadamente rampas de acesso para deficientes motores;
- d) Obras complementares dos logradouros das edificações, designadamente arruamentos internos para acesso a estacionamento, desde que sejam executados em material permeável e não prejudiquem as condições de mobilidade na via pública;
- e) Reconstrução de coberturas, quando não haja alteração do tipo de telhado, da sua forma, nomeadamente no que se refere ao alteamento ou inclinação das águas, e o material de revestimento seja do mesmo tipo e forma;
- f) Instalação ou renovação das redes de abastecimento de água, gás, eletricidade, saneamento e telecomunicações nos edifícios, sem prejuízo das regras de certificação e segurança em vigor sobre a matéria;
- g) Estrutura para grelhadores, desde que a altura relativamente ao solo não exceda 2m, a área de implantação não exceda 3m² e se localizem no logradouro posterior de edifícios.

A vingar a proposta apresentada, teríamos o estranho fenómeno de a necessidade de projeto de arquitetura variar absolutamente entre os 308 municípios, ao sabor das contingências e vicissitudes locais, num domínio, onde, como vimos, a Constituição limitou às autarquias locais um papel de colaboração (artigo 66.º, n.º 2, alínea e)).

Se o recorte da intervenção do arquiteto acompanhar inexoravelmente a redução do controlo administrativo prévio das operações urbanísticas e das operações de loteamento, isso só pode dever-se a um erro. Erro que a citada norma constitucional não permite, ao reconhecer expressamente na arquitetura um pilar da qualidade ambiental das povoações e da vida urbana.

A simplificação administrativa não tem de produzir imperativamente uma degradação da qualidade da urbanização e da edificação, pelo que algumas

Av. Guerra Junqueiro 5, 2º Dtoº

1000-166 Lisboa

Portugal
T (+351) 218 437 460

F (+351) 218 437 469
E gmenerespimentel@mpabs.pt

www.mpabs.pt

obras de escassa relevância urbanística, embora isentas de licença e de comunicação prévia, devem contar com um projeto de autor credenciado ou, pelo menos, com o seu termo de responsabilidade.

A simplificação administrativa, pela qual a Ordem dos Arquitetos pugna não é incompatível com a responsabilização dos autores de projeto. Antes pelo contrário. É que ao fim tudo leva a prejudicar não só o interesse geral na estética, segurança e salubridade das edificações, mas o próprio dono da obra que aparece relegado para a autoconstrução. E isto com riscos acrescidos pois ainda que se trate de obras sem controlo prévio, tal não significa que nos termos do RJUE (artigos 6º, nº 8, e 93º) tais obras não possam vir a ser alvo de fiscalização sucessiva.

3. Loteamentos urbanos e âmbito da arquitetura

Inexplicavelmente, pretende-se fazer desaparecer do âmbito da aplicação aos **loteamentos urbanos** (artigo 2.º), cingindo-o às operações urbanísticas sob licença ou comunicação prévia e às obras públicas definidas no Código dos Contratos Públicos.

Não sendo o **loteamento urbano** uma operação urbanística (confrontem-se no artigo 2.º, as alíneas i) e j)), teríamos um outro fenómeno não menos obnóquio: o de o loteamento urbano dispensar a intervenção de arquiteto ou de engenheiro, de paisagista ou de engenheiro técnico, apesar da função de matriz entre as exigências de urbanização e de uma nova frente de edificação que o loteamento urbano assume.

E nem se diga que esta afirmação é desmentida por aquilo que se prevê no anexo II (p. 37) onde se permite que arquitetos sejam autores do projeto de loteamentos urbanos, entendido este conceito como subcategoria de projetos de espaços exteriores, E desdobra-se em subcategorias esta que nem sequer descreve, estabelecendo múltiplas divisões confusas e desnecessárias: 'pedonalização de ruas', 'enquadramento de edifícios de vária natureza' (?).

Av. Guerra Junqueiro 5, 2º Dtoº

1000-166 Lisboa

Portugal
T (+351) 218 437 460

F (+351) 218 437 469
E gmenerespimentel@mpabs.pt

www.mpabs.pt

Ou se trata de um lapso material ou então ignora-se quase meio século de disciplina dos loteamentos urbanos em Portugal. Representar o loteamento como um 'arranjo exterior' justificaria a reprovação de um aluno numa prova académica de licenciatura.

Esta figura equivale a um verdadeiro plano de pormenor, como aliás é designada no direito italiano (*piano di lotizzazione*). Basta ver que no artigo 77º nº 1 do RJUE se manda que o alvará da licença de loteamento especifique «o número de lotes e identificação da área, localização, finalidade, área de implantação, área de construção, número de pisos e número de fogos de cada um dos lotes, com especificação dos fogos destinados a custos controlados, quando previstos». Depois de emitido o alvará, qualquer licença ou comunicação prévia de qualquer operação urbanística na área loteada que colida, no mais pequeno detalhe, com as especificações do alvará de loteamento é fulminada com nulidade (artigo 68º alínea a) do RJUE).

Convenhamos que daqui até entender a operação de loteamento urbano como uma operação de arranjo exterior vai certamente uma distância considerável.

Ainda sobre esta matéria diga-se em boa verdade que a surpresa do intérprete não fica por aqui, posto que a referência ao loteamento urbano identificada nos anexos surge como critério delimitar profissionais aptos a exercer a direção de obra e a direção de fiscalização de obra.

Como poderá alguém identificar o diretor de obra ou diretor de fiscalização de obra numa operação de loteamento, quando justamente o loteamento **não é uma obra** mas antes o planeamento integrado de um conjunto de obras de urbanização e edificação?

Estes dois exemplos valem como ilustração da ligeireza e absoluta falta de rigor que percorre toda a proposta, o que seria menos gravoso, não fosse dar-se o caso de se estar a legislar em matéria de liberdade de profissão e a concretizar direitos ambientais e urbanísticos constitucionalmente consagrados.

4. Do retrocesso sobre o domínio da arquitetura: autoria e coordenação de projeto

Há quem se mostre renitente em aceitá-lo, mas a verdade é que **o arquiteto, progressivamente, deixou de limitar-se a desenhar**. Hoje, tornou-se o intérprete e executor de mais e mais prescrições legais e regulamentares, dos planos e de outros instrumentos de gestão territorial às disposições respeitantes à segurança e à salubridade, à funcionalidade e ao conforto das edificações, à universalidade de acesso e de circulação, à contenção de recursos energéticos e à proteção contra o ruído, à estética e à inserção na paisagem.

O enriquecimento curricular da formação dos arquitetos não é fruto, apenas, da autonomia universitária. Bem sabemos que se tratou e se trata de um imperativo que está acima do legislador e que obedece a um propósito essencial de harmonização no espaço europeu dos serviços e do direito de estabelecimento.

O sistemático condicionamento do arquiteto por um paradigma completamente ultrapassado acerca da sua formação e aptidões ultrapassa a margem de livre escolha do legislador, pois envereda pelo arbítrio.

Retomemos os arranjos exteriores, por um instante. A qualificação do arquiteto surge mais limitada – obras até à classe 3 prevista no artigo 11.º, do anexo I, à Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho – e com a exigência de três anos de experiência profissional. Iguais exigências são dispensadas no caso de engenheiros e engenheiros técnicos.

Por seu turno, a medida legislativa, a ser aprovada, infringiria a **proibição do retrocesso**, ao aniquilar o depósito de concretização do enunciado no artigo 66.º, n.º 2, alínea e), da Constituição, que fora conseguido, primeiro, muito modestamente, pelo Decreto-lei n.º 205/88, de 16 de junho (intervenção necessária de arquiteto nas obras a executar em imóveis classificados, em vias de classificação ou nas zonas de proteção) e, finalmente, pela versão originária da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho.

A proibição constitucional do retrocesso, não sendo absoluta, impede o legislador de infletir algumas concretizações essenciais das incumbências económicas, sociais e culturais do Estado, salvo por razões ponderosas e que se evidenciem.

Quando a ordem constitucional, no artigo 66.º, n.º 2, alínea e), incumbe o Estado e as autarquias locais de incrementarem a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, apoia-se no «não exclusivo das entidades públicas na concretização das incumbências e na efetivação dos direitos, por se postular o envolvimento e a participação» (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra, 2005, p. 685).

É este um dos sentidos da inserção na norma constitucional da expressão 'plano arquitetónico'. **O Estado deposita no arquiteto uma missão de interesse geral** que os seus conhecimentos, formação, experiência, independência e enquadramento deontológico por ordem profissional auspiciam.

Por conseguinte, se o plano arquitetónico recuar, sem mais, há – na compreensão constitucional – um recuo da promoção da qualidade ambiental que só poderia justificar-se por excecionais razões de interesse público (por exemplo, a insuficiente oferta de arquitetos, como ocorria ao tempo do Decreto n.º 73/73, de 28 de fevereiro).

12

E não se creia que é um capricho constitucional que beneficia a arquitetura ao endossá-la a um direito fundamental. Também no artigo 20.º, n.º 2, se reconhece o interesse geral do advogado para garantir certos direitos fundamentais, e outro tanto relativamente aos jornalistas (artigo 38.º, n.º 2), aos médicos (artigo 64.º, n.º 3, alínea a) e alínea d)) e farmacêuticos (alínea e)), professores (artigo 74.º, n.º 2, e artigo 77.º) ou agentes culturais (artigo 78.º, n.º 2).

É **também o direito europeu**, e não apenas a Constituição, a salvaguardar, como interesse público, a reserva de intervenção do arquiteto, em lugar de apostar na obrigação de controlo municipal prévio das operações urbanísticas.

Justifica-se transcrever, uma vez mais, o citado trecho da Diretiva 85/384/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1985: «a criação arquitetónica, a qualidade das construções, a sua inserção harmoniosa no ambiente circundante, o respeito das paisagens urbanas, bem como do património coletivo e privado são do interesse público». Até porque esta mesma afirmação é retomada no considerando 27 da Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro.

Vistas as incumbências confiadas ao arquiteto por esta Diretiva, não se descortina nenhuma distinção entre obras submetidas a controlo prévio pela Administração Pública e obras isentas desse mesmo controlo, relegado para momento ulterior.

Até porque **a ordem jurídica europeia deposita a sua confiança nas qualificações académicas e profissionais** que sustentam a formação dos arquitetos. Estas, de acordo com a Lei n.º 9/2009, de 4 de março (artigo 43.º, n.º 2), que transpõe a Diretiva n.º 2005/36/CE, têm de compreender, necessariamente:

- Não só o conhecimento para satisfazer exigências estéticas, como também para cumprir e fazer cumprir exigências técnicas (alínea a));
- Não apenas conhecer a história e as teorias da arquitetura, como também possuir conhecimento das artes, tecnologias e ciências humanas conexas (alínea b));
- Não só o conhecimento das belas-artes, como também do urbanismo e do ordenamento do território (alíneas c) e d));
- Não só aptidões para a funcionalidade utilitária das edificações, como também para estimar a relação dos edifícios entre si e com as pessoas (alínea e));
- Não apenas a criação artística, como, bem assim, a consideração dos fatores sociais (alínea f));

- Não, vagos conhecimentos de conceção estrutural, mas sim, de aspetos de engenharia civil (alínea h)).

É certamente por estas razões – e não por acaso – que a Diretiva n.º 2005/36/CE coloca a profissão de arquiteto no núcleo muito restrito das profissões sob formação regulamentada pelas suas próprias disposições, de par com as profissões de médico, enfermeiro, dentista, médico veterinário, parteiro, e farmacêutico.

Ao admitir-se, como se propõe, a indistinção profissional dos membros da equipa de projeto, **(no limite, uma equipa apenas constituída por engenheiros técnicos**, por melhor que seja a sua formação e experiência), não se está simplesmente a caminhar em contracorrente. Está a afrontar-se ostensivamente o teor de ambas as diretivas (85/384/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1985 e n.º 2005/36/CE) com isso, a pôr em causa o primado do direito europeu e a livre circulação de serviços e do direito de estabelecimento.

E note-se bem que o inverso não sucede nunca na proposta em apreciação. A intervenção de engenheiros e engenheiros técnicos está sempre salvaguardada pela especialidade da obra ou do projeto – noções que invariavelmente se confundem.

14

A equipa de projeto deve, em todo e qualquer caso, contar com um arquiteto. Ao que fica confinado, porém, o arquiteto se esta versão da proposta for avante?

Como coordenador, aos denominados ‘projetos em geral’ para obras, **mas** contanto que não ‘englobem’ estradas, nem pontes, nem túneis, nem pistas de aeroportos e de aeródromos, nem vias férreas, que não englobem redes de transporte de água, nem de esgotos, nem de distribuição de energia ou telecomunicações, que não compreendam obras portuárias, nem de engenharia costeira (?) ou fluvial, que não integrem estações de resíduos sólidos, nem centrais de produção energética, de tratamento, refinação ou armazenamento de combustíveis ou materiais químicos (salvo retalho), que não incluam a demolição

e preparação dos locais da construção, perfurações e sondagens nem abranja certas instalações elétricas, de canalização ou de climatização.

Esta circunscrição, até aqui, podia julgar-se corresponder, em termos gerais ao que já resultava do artigo 8.º, n.º 4, da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, e que reservava a coordenação a engenheiros ou engenheiros técnicos.

A **diferença**, contudo, é **abissal**. Enquanto por aplicação do vigente artigo 8.º, n.º 4, a reserva de coordenação é determinada em função das obras a que se reportam os projetos, já a nova delimitação (anexo I) afasta o arquiteto sempre que o “*projeto da empreitada*” em causa ‘englobe’ alguma das obras ou trabalhos acima referidos.

Quer isto dizer, por exemplo, que se a obra de construção de um edifício multifamiliar simplesmente ‘englobar’ a prévia demolição do existente, a preparação do local da construção e perfurações ou sondagens, já o arquiteto é tido como inapto coordenar a equipa de projeto.

À medida que se lê e relê o texto, reforça-se a convicção de ocorrer um receio atávico de o coordenador do projeto ser o único autor do projeto, como se a equipa não existisse e o arquiteto, como coordenador, pudesse arrogar-se levar a cabo operações de engenharia. Há certamente um equívoco lamentável no discernimento das funções do coordenador de projeto e das funções de cada um dos autores e das respetivas responsabilidades, aliás, assumidas em termo próprio.

Por outro lado, propõe-se seja expurgado do texto (artigo 3.º, alínea o), do regime em vigor) o conceito de ‘**projeto ordenador**’, perdendo-se uma das suas funções essenciais: quadro referencial da concertação e coordenação entre os vários agentes, a partir das características decorrentes da função da obra.

Dir-se-ia que o texto sob apreciação, só aparentemente destruiria a equipa de projeto como paradigma de coordenação e de concertação entre os diferentes

autores. É revogado o artigo 6.º (equipa de projeto) e é revogado o artigo 10.º (qualificação dos autores de projeto), mas, por seu turno, o novo artigo 4.º recuperaria os enunciados suprimidos.

Só que não é assim. É certo que no artigo 4.º, n.º 1, da proposta, se fixa o princípio da colegialidade dos autores e da sua coordenação por um deles.

Não menos certo é porém que **o pluralismo da equipa e as garantias de participação multidisciplinar são abandonados** pelo previsto n.º 3: «Sem prejuízo do disposto em legislação especial, os projetos são elaborados, em equipa de projeto, por técnicos qualificados nos termos do anexo II».

É que do texto atual do artigo 10.º resulta **sem margem para dúvidas** que a equipa de projeto nunca dispensa um arquiteto, **pelo menos**, como autor do projeto de arquitetura, além de engenheiros ou engenheiros técnicos como autores dos projetos das várias especialidades da engenharia.

Como se disse, a intervenção dos diversos engenheiros e engenheiros técnicos permanece expressa e inequivocamente garantida em função de alguns projetos ou das particularidades de algumas obras. Como no texto vigente, um engenheiro ou um engenheiro técnico hão de fazer parte da equipa de projeto.

Já o mesmo não pode reconhecer-se quanto ao **projeto de arquitetura**. Ao deitar-se por terra a necessária participação de um arquiteto na equipa de projeto e sem uma definição material do projeto de arquitetura, pode julgar-se que a intervenção do arquiteto só é indispensável nas operações urbanísticas de iniciativa particular sujeitas a licença ou a comunicação prévia, considerando a expressa menção no artigo 20.º, n.º 1 e n.º3, do RJUE, ou na Portaria n.º 232/2008, de 11 de março (artigo 11.º, alínea f)).

Se o propósito de o Governo não é este, mas antes o de conservar como necessária a intervenção de um arquiteto, então, é bom que não deixe de o afirmar com todas as letras.

É verdade que no artigo 4.º, n.º 3, se salvaguarda «o disposto em legislação especial», o que pode porventura reportar-se como arrimo do domínio da arquitetura, previsto no artigo 42.º do Decreto-lei n.º 176/98, de 3 de julho.

Sucede porém que esta norma antes deve ser considerada como geral, pois o «plano arquitetónico» - usando a expressão constitucional do artigo 66.º, n.º 2, alínea e)) – é indiscutivelmente geral.

Além disto, é muito importante não perder de vista que o Governo se encontra, neste momento, a trabalhar na revisão dos estatutos de todas as ordens profissionais que, sob o pretexto de os adaptar à nova Lei das Associações Públicas Profissionais (Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro), tem vindo a alargar muito para além do permitido o alcance da sua alteração, legislando precisamente sobre matéria de atos próprios sejam eles exclusivos ou partilhados

Por outras palavras, o **domínio da arquitetura** acompanha, por via de regra, «a edificação, o urbanismo, a conceção e desenho do quadro especial da vida da população» (artigo 42.º, n.º 3, do Decreto-lei n.º 176/98, de 3 de julho).

Como tal, é necessário preservar o teor do artigo 10.º, n.º 1 e n.º2, da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, ou então afirmar, por outro modo, que **as intervenções de urbanização e edificação, todas as obras públicas ou privadas, requerem a intervenção de arquiteto**, mesmo quando se trate daquilo que convencionalmente se designava como 'obras de engenharia' (v.g. obras de arte rodoviárias ou ferroviárias).

Se há necessariamente aspetos de engenharia nas obras projetadas por arquiteto, há pela mesma ordem de razão, aspetos de arquitetura nas chamadas de obras de engenharia. Uma ponte ou uma infraestrutura portuária não podem nem devem ser alheias a soluções técnicas que são específicas da formação do arquiteto.

5. Do retrocesso sobre o domínio da arquitetura: direção de obra e direção de fiscalização de obra

Por seu turno, é olímpicamente retirada ao arquiteto a direção de obra e de fiscalização de obra, ao completo arrepio do citado artigo 42.º, n.º 3, do Estatuto da Ordem dos Arquitetos, e do acervo nuclear dos serviços de arquitetura.

A remoção é subtil, mas não passa despercebida.

Com efeito, simula-se a eventualidade de intervenções em edifícios classificados, em vias de classificação ou em zona de proteção, que não compreendam trabalhos de demolição, obras de contenção periférica ou fundações especiais, para admitir arquitetos com 10 anos de experiência.

Resta ao arquiteto a eventualidade de intervenções em edifícios não classificados, até à classe 6, contanto que, na mesma linha de condicionantes, não compreendam trabalhos de demolição, obras de contenção periférica ou fundações especiais.

Reduz-se a quase nada a direção de obra por arquitetos em completo contraste, com o enunciado dos atos de arquitetura previstos no artigo 42.º, n.º 3, do Decreto-lei n.º 176/98, de 3 de julho, e em completo **contraste com o mercado interno europeu**.

Designadamente, com a **ordem jurídica espanhola**, cuja Lei 38/1999, de 5 de novembro (Lei da Ordenação da Edificação), revista em 27/6/2013, não só faculta a direção de obra aos arquitetos, em geral (artigo 12, 3 a)), como, em especial, lhes reserva esta tarefa, no caso de edifícios cujo principal uso seja «administrativo, sanitário, religioso, residencial em todas as suas formas, docente ou cultural».

Se a proposta avançasse, sem mais, teríamos o bizarro efeito de um arquiteto português só poder assumir a direção de obra fora de Portugal.

E, ao invés, de um arquiteto de outro Estado membro não se encontrar condicionado pelos limites impostos ao exercício da arquitetura **por esta proposta**, considerando o disposto no artigo 45.º, n.º 3, da Lei n.º 9/2009, de 4 de março: o arquiteto alemão ou irlandês exerce a profissão, em Portugal, com a amplitude que se lhe reconhece no Estado de origem.

Ora, é preciso compreender que a arquitetura, enquanto profissão regulamentada pelo direito comunitário, opera a livre circulação no mercado interno por via da igualdade no reconhecimento das habilitações académicas e profissionais (artigo 3.º da Diretiva n.º 85/384, CEE).

Como tal, se está preparado para assumir a direção de obra na generalidade do mercado europeu, por que motivo estaria no território português confinado a uma ínfima parcela da atividade de edificação? Não é por falta de preparação nem de formação.

Se compararmos, entre nós, os **planos curriculares** dos quatro cursos de referência no ensino universitário da arquitetura e da engenharia civil, nos componentes curriculares às disciplinas nucleares (aprofundam os conhecimentos dos alunos nas matérias da construção), contabilizamos:

a) 24,5 ECT na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto:

- Resistência dos materiais = 8,0
- Materiais de construção I = 5,5
- Tecnologia das construções = 5,5
- Materiais de construção II = 5,5

b) 31,5 ECT no Instituto Superior Técnico de Lisboa:

- Arquitetura (1.º ano) = 4,5
- Arquitetura (2.º ano) = 4,5
- Resistência dos Materiais I = 4,5
- Resistência dos Materiais II = 6,0
- Física das Construções = 6,0
- Materiais de Construção I = 6,0

c) 33,0 ECT na Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto:

Construção I = 9

Construção II = 9

Construção III = 9

Sistemas Estruturais = 6

d) 44,5 ECT na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa:

Materiais = 3,5

Edificações I – Elementos de Suporte = 3,5

Edificações II – Revestimentos e Materiais = 3,5

Física das Construções = 3,5

Edificações III – Redes e instalações técnicas = 3,5

Estática = 3,5

Estruturas = 3,5

Inovação Tecnológica e Novos Materiais = 3,5

Estruturas II = 3,5

Conservação, Restauro e Reabilitação = 3,5

Tecnologias da Reabilitação e Conservação = 3,5

Edificações IV – Apoio ao Projeto = 3,5

Sistemas Estruturais e Construtivos = 3,5

Confirma-se que a premissa de que o arquiteto só está preparado para desenhar é absolutamente errónea. Como tal, as diferenças de tratamento perante outras profissões na atividade das obras e da edificação precisam de uma justificação individual e concreta. De outro modo, infringem a norma constitucional (artigo 13.º, n.º 2).

A formação académica em arquitetura, mediante a integração de múltiplos e ponderosos componentes da construção, sustenta inegavelmente a aptidão dos arquitetos formados em Portugal para exercerem **direção de obra**. Se assim não fosse, decerto que no Espaço Económico Europeu se teriam levantado objeções à sua livre circulação e estabelecimento.

Fica derradeiramente afastada a possibilidade de se pretender cercear a intervenção do arquiteto na direção de obra com um suposto fundamento objetivo na sua impreparação.

Nem se oponha que a Portaria n.º 1379/2009, de 30 de outubro, já continha um enunciado semelhante e que o texto da proposta se limita a elevar para o ato legislativo.

Com efeito, no artigo 13.º, n.º 1, alínea d), da citada Portaria, para obras até à classe 5, são admitidos como diretores os arquitetos com cinco ou mais anos de experiência, «com exceção **das obras referidas** nas alíneas g) e h) do n.º 4 do artigo 8.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, e **das obras em edifícios** com estruturas complexas ou que envolvam obras de contenção periférica e fundações especiais».

Quer isto dizer que, apesar dos cinco anos de experiência, um arquiteto não pode, em **primeiro lugar**, dirigir uma obra que se limite à demolição e preparação dos locais da construção, perfurações e sondagens ou que se limite a instalações elétricas, de canalização, de climatização e outras instalações.

Pareceu razoável que estas obras com um relevo escasso no domínio da arquitetura não fossem objeto de direção por arquiteto.

Em **segundo lugar**, o mesmo arquiteto não pode ser diretor de obras em edificações já existentes (é este o sentido literal de 'em edificações') com estruturas complexas ou que envolvam obras de contenção periférica e fundações especiais. Trata-se de obras de alteração ou de ampliação em edifícios e que apresentem determinadas singularidades.

Acontece que, a redação proposta no anexo III (quadro 1) retira a direção ao arquiteto se a obra simplesmente apresentar um destes fatores, por mais vasto que seja o seu contexto.

Assim, para edifícios classificados ou em vias de classificação e zonas de proteção, **além** de ser requerida ao arquiteto a experiência de 10 anos, a empreitada **não pode incluir nenhuma demolição, nada que revele sinais de preparação do local da construção**, muito menos, perfurações e sondagens. E acrescenta-se, não a título principal, mas a **título incidental**, a ocorrência de obras rodoviárias, pontes, túneis, pistas aéreas, etc.

Em outros edifícios, a direção de obra só poderia ser cometida a arquitetos com a mesma ressalva arbitrária: o impedimento se a empreitada incluir «obras de demolição e preparação dos locais de construção, perfurações e sondagens; obras em edifícios com estruturas complexas ou que envolvam obras de contenção periférica e fundações especiais». Isto, mesmo até à classe 1 de obra!

Trata-se, bem vistas as coisas, de uma longa perífrase para simplesmente arrear os profissionais de arquitetura da direção de obra e constituir uma reserva em benefício dos engenheiros e engenheiros técnicos.

Além das colisões já vindas de referir com as diretivas europeias e com o artigo 66.º, n.º 2, alínea e), da Constituição, estas normas da proposta pecam por violação da proibição constitucional do arbítrio (artigo 13.º, n.º 2, à luz do artigo 7.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem).

É que a **direção de obra constitui, fundamentalmente, o desempenho de tarefas de execução da obra**: assegurar que esta cumpre o projeto de execução (de Arquitetura), satisfaz as condições estipuladas com o deferimento da licença ou com a admissão da comunicação prévia e conforma-se com as demais prescrições legais e regulamentares.

Em tudo o diretor de obra dispõe de parâmetros de aferição da conformidade ou compatibilidade sem margem significativa de autonomia no seu engenho e arte.

A fórmula alvitrada na proposta encerra, pois, um **privilégio** em favor de duas profissões (engenheiros e engenheiros técnicos), com o sentido de «situações de vantagem não fundadas» (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra, 2005, p. 120) e uma **discriminação** sobre os arquitetos, como desigualdade de direito a provocar desigualdade de facto sem nenhum fundamento objetivo.

Fundamento objetivo há de ser um fundamento razoável, «que busque suporte na consonância entre os critérios adotados pelo legislador e os objetivos da lei, por um lado, e entre estes e os fins cuja prossecução o texto constitucional comete ao Estado, por outro» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 76/85).

Lembremo-nos, ainda, de que as **restrições impostas à liberdade de exercício da profissão** (artigo 47.º, n.º 1, da Constituição) só podem resultar como corolário do interesse coletivo ou serem inerentes à própria capacidade do profissional.

Razoável é a limitação se a obra se circunscrever a uma demolição. **Já o não é se a demolição não se revelar senão um incidente, um passo, na execução do projeto compreendido globalmente.**

Se o legislador persegue um objetivo impróprio ou se ignora com que objetivo adota esta ou aquela medida, então o arbítrio identifica-se como desvio de poder legislativo ou inconstitucionalidade finalística, na expressão de MIGUEL PRATA ROQUE (loc. Inconstitucionalidade por ação, Enciclopédia da Constituição Portuguesa, Lisboa, 2013, p. 202).

É que, na verdade, só por exceção se admite na proposta que os arquitetos assumam a direção de obra ou a direção de fiscalização, pois a presença de um facto comum à generalidade das obras (v.g. trabalhos prévios de demolição) faz tomar o todo pela parte.

Esta técnica – usada na literatura como figura de estilo (sinédoque) – não pode ser usada como técnica legislativa, sob pena de constituir privilégios arbitrários e, por conseguinte, em colisão com o princípio constitucional da igualdade (artigo

13.º, n.º 2, da Constituição e artigo 7.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem).

E quanto vimos de expor acerca do diretor de obra vale, *mutatis mutandis*, para o **diretor de fiscalização de obra**, cuja nota de saliência, no articulado da proposta, por cotejo com as tarefas do diretor de obra, é tão-só o acréscimo de desempenhar as competências previstas no Código dos Contratos Públicos, ou seja, no interesse do dono da obra.

O **arbitrio** da restrição discriminatória **ainda se torna mais patente** ao constataremos que a proposta legislativa vem aditar no artigo 14.º-A um conjunto de prescrições que, na execução de obra particular de classe 6 ou superior, obrigam a «recorrer a técnicos com as qualificações suficientes para a condução e execução dos trabalhos das diferentes especialidades enquadráveis na mesma, nos termos do anexo IV».

O estatuto e posição deste novo agente de edificação – o **responsável pela condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades** – vêm suprimir toda e qualquer dúvida que pudesse subsistir a acerca da aptidão de um arquiteto experimentado para exercer a direção de obra.

Pois se a coadjuvação por um ‘especialista’ se impõe para conduzir a execução de trabalhos de especialidades, como justificar as restrições tão extensas opostas ao arquiteto na direção de obra, precisamente, em nome dessa mesma especialidade incidental?

Um simples exemplo. Se fundações especiais obrigam nas obras de classe igual ou superior a 6 a recrutar um engenheiro civil, um engenheiro técnico civil, um engenheiro de geologia e minas ou um engenheiro técnico de geotecnia, nunca poderia fazer sentido impedir a um arquiteto a direção técnica de uma obra, pura e simplesmente, por esta envolver fundações especiais.

Note-se que este agente só muito fortuitamente é um arquiteto, o que vem confirmar a transversalidade e generalidade do projeto de arquitetura, como

matriz ordenadora dos projetos das especialidades, usando a expressão do artigo 20.º do RJUE.

De resto, fora perceber-se que é um coadjutor do diretor de obra, fica sem se saber que funções terá este **técnico de condução dos trabalhos enquadráveis em obras particulares** (?) e como se concerta com os demais intervenientes, designadamente com a equipa de projeto e com o seu coordenador.

Entre o que se propõe como artigo 14.º-A e o anexo IV, faculta-se aos arquitetos a condução da execução de trabalhos de:

- i) Alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias, apenas na classe 6, ao que acresce o requisito de com 10 anos de experiência até à classe 9;
- ii) Estuques, pinturas e outros revestimentos, desde que com 10 anos de experiência;
- iii) Carpintarias, apenas na classe 6, ao que acresce o requisito de com 10 anos de experiência até à classe 9;
- iv) Trabalhos em perfis não estruturais, apenas na classe 6, ao que acresce o requisito de com 10 anos de experiência até à classe 9;
- v) Canalizações e condutas em edifícios, apenas na classe 6, ao que acresce o requisito de com 10 anos de experiência até à classe 9;
- vi) Restauro de imóveis histórico-artísticos apenas na classe 6, ao que acresce o requisito de com 10 anos de experiência até à classe 9;
- vii) Armaduras para betão armado, apenas até à classe 6;
- viii) Cofragens, apenas até à classe 6;
- ix) Impermeabilizações e isolamentos, apenas até à classe 6.

incompreensível que o técnico condutor tenha de possuir qualificações ultra específicas.

Atenta a formação do arquiteto acima referenciada e já comparada com a de engenheiros e engenheiros técnicos inexistente qualquer razão para que não haja completa equiparação entre Arquitecto e Engenheiro Civil, no mínimo, nas categorias 1º- sub categorias 1º, 2ª (até á classe 8), 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 9ª e 10ª; 2ª categoria-subcategoria 8ª, 9ª, 10ª e 11ª, categoria 5ª - subcategorias 1ª, 2ª, 8ª, 11ª, 12ª e 13ª.

6. Das demais incongruências concetuais e terminológicas dos quatro anexos

A simples visão do colossal volume de anexos e seu quadros é expressiva de uma **inadequada técnica legislativa**. A sua consulta mostra-se uma tarefa penosa, incerta e frustrante mesmo para os mais experimentados aplicadores que convivam com a atividade da construção. Quanto mais isto não vale para o simples interessado, o cidadão comum.

Veja-se um exemplo do que **tudo pode ser mais simples**, ainda que não aceitemos como paradigma: a **já referida lei espanhola** da ordenação e edificação. Limita-se a distinguir com rigor, a edificação como ação e como resultado e a separar o projeto e a sua finalidade. Assim, reparte os edifícios públicos ou privados segundo três categorias de usos:

- a) Administrativo; sanitário; religioso; residencial em todas as suas formas; docente e cultural;
- b) Aeronáutico; agropecuário; energético; hidráulico; de telecomunicações; do transporte terrestre, marítimo, fluvial e aéreo; florestal; industrial; naval; de saneamento e higiene;

c) Todas as demais edificações.

E perante este enunciado limita-se a atribuir o projeto dos primeiros aos arquitetos, os segundos e os terceiros a engenheiros, engenheiros técnicos ou arquitetos.

A proposta em apreciação ao invés da simplicidade e clareza prima pela errância de conceitos. Senão vejamos:

Sistematicamente em todos os anexos, mas em particular no quadro 2 do Anexo III, e nos quadros 1 e 2 do Anexo II confundem-se obra e projeto, mais se ignorando que o significado de um projeto **para** uma obra não é a mesma coisa de que um projeto **de** uma obra.

Como exemplo faz-se notar no Anexo II o quadro 1 que ‘tenta’ determinar quais as *qualificações «relativas à elaboração para certos tipos de projetos»* (sublinhado nosso)

Desde logo, o intérprete é confrontado com uma mistura de projetos e de obras, incorrendo uma vez mais em erros inadmissíveis, como regular e equiparar projetos de estruturas (projeto de engenharia civil), por um lado, e projetos de caminhos municipais, ou arruamentos, ou ainda demolições correntes, sistemas de gestão técnica centralizada, Autoestradas, sistemas elétricos em edifícios etc.

O quadro 2 pretende regular as qualificações mínimas para a elaboração de projetos **não especificados** no quadro 1, por tipo de projeto.

Mais uma vez, o legislador confunde realidades distintas: Se por um lado afirma que para a elaboração do projeto de fundações e estruturas é qualificado o Engenheiro (e bem, porque se trata de um projeto de engenharia) e que para a elaboração do projeto de arquitetura é qualificado o arquiteto (e bem) **no mesmo quadro** determina, v.g., que o “projeto de Pontes, Viadutos e Passadiços” tem como únicos qualificados os engenheiros.

Já não é a primeira vez que se é confrontado com este tipo de **erro**. Basta, para tanto, visitar os trabalhos preparatórios da Portaria 1379/2009, de 30 de

Av. Guerra Junqueiro 5, 2º Dtoº

1000-166 Lisboa

Portugal
T (+351) 218 437 460

F (+351) 218 437 469
E gmenerespimentel@mpabs.pt

www.mpabs.pt

Outubro, para logo se descortinar a reprimenda de malformações técnico-jurídicas cujo abandono se julgava definitivo.

Tal erro foi então corrigido ao introduzir nos 7º a 11º da Portaria referida a expressão “ São qualificados para a elaboração de **projetos de engenharia relativos a obras (...)**”

Ninguém tem dúvidas quanto à soberania do legislador democrático para imprimir as opções políticas que os representantes do Povo tenham por mais adequadas para servir o interesse geral.

Não menos soberana é porém a própria limitação interna da Constituição, sobretudo quando se trate de um Estado de direito (artigo 2.º): à lei não são impostos apenas limites externos, como é tipicamente o caso das regras sobre forma e competência, como é o caso de expressas proibições materiais de conteúdos e sentidos; a lei há de conformar-se com imperativos de racionalidade, pressupostos de um mínimo de segurança jurídica e condição até para a própria legitimidade do conteúdo.

A sobreposição inextricável de conceitos classificatórios dos mais variados campos semânticos, como é apresentada nos quadros anexos, está muito longe de poder satisfazer estes pressupostos.

Se o intérprete deve presumir que o legislador usou de razoabilidade no modo de se exprimir (artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil), a proposta sob apreciação afasta globalmente essa presunção e institui uma outra, em sentido contrário.

Receia-se que a falta de critérios unívocos seja o preço de uma inconfessável finalidade de comprimir o exercício da arquitetura em proveito das profissões de engenheiro e engenheiro técnico.

A prova definitiva exige reconfigurar a distribuição de serviços por profissões com o que é inevitável concluir o seguinte: a proposta legislativa visa comprimir o exercício da profissão de arquiteto aos interstícios do que não seja confiado a engenheiros e engenheiros técnicos, visa confinar o arquiteto a um papel

marginal.

O teste de racionalidade das medidas propostas é simples: provar o contrário, demonstrar um mínimo de igualdade no tratamento de uns e outros, justificando cada uma das diferenças com razões objetivas, claras e congruentes.

7. Conclusões

- (i) A Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, conheceu um amplo consenso na sua aprovação e vem demonstrando uma aplicação pacífica, desaconselhando-se alterações que não se mostrem estritamente necessárias.
- (ii) A proposta legislativa não apresenta razões de necessidade que justifiquem uma tão profunda revisão, quando ainda não se completaram cinco anos desde a entrada em vigor.
- (iii) Ao limitar o âmbito do regime da elaboração e subscrição de projetos, fiscalização e direção de obra às operações urbanísticas sujeitas a licença municipal ou comunicação prévia e às obras públicas, sem cuidar do crescente volume de operações que, por regulamento ou por alteração do RJUE, afastam o controlo administrativo prévio, confunde-se relevância urbanística e relevância arquitetónica, inculcando um retrocesso na concretização do disposto pelo artigo 66.º, n.º 2, alínea e), da Constituição.
- (iv) Ao remover do seu âmbito as operações de loteamento urbano, que materialmente são estudos e projetos vinculativos de um conjunto integrado de obras de urbanização e de edificação, esse retrocesso agrava-se, mais ainda.
- (v) A equipa de projeto – tal como se encontra no atual artigo 10.º, deve conservar, no mínimo, um arquiteto, sem o que se infringe a garantia constitucional do «plano arquitetónico», na incumbência de o Estado

promover «a qualidade de vida das povoações e da vida urbana» (artigo 66.º, n.º 2, alínea e), da Constituição).

- (vi) E essa garantia é reforçada pelo princípio constitucional da proibição do retrocesso; retrocesso que seria o recuo na missão de interesse geral reconhecida à profissão de arquiteto, como agente que participa na efetivação dos direitos fundamentais urbanísticos, ambientais e culturais, de par com o reconhecimento assumido na Diretiva n.º 85/384/CEE, de 10 de junho, e na Diretiva n.º 2005/36/CE, de 7 de setembro.
- (vii) Todas as obras de urbanização, edificação e obras públicas compreendem aspetos arquitetónicos e de engenharia, motivo por que só a colegialidade multidisciplinar permite assegurar o livre exercício de cada profissão (artigo 47.º, n.º 1, da Constituição). Nem uma ponte nem uma infraestrutura portuária podem ser alheias a soluções técnicas proposta pelo saber arquitetónico e a acertar com o saber e experiência das várias engenharias.
- (viii) Não por acaso, o direito da União Europeia impõe uma harmonização do exercício da arquitetura, a partir da estipulação de requisitos e pressupostos comuns à formação e experiência dos arquitetos – não se ficando pelo reconhecimento mútuo entre Estados membros - no sentido de esta profissão ter um papel insubstituível em toda a atividade da construção.
- (ix) As restrições impostas a arquitetos para serem incumbidos da coordenação da equipa de projeto (anexo I, *ex vi* do artigo 4.º, n.º 2), da autoria de projetos (por via da multiplicação artificial de projetos das especialidades, como os de arranjos exteriores – anexo II, *ex vi* do artigo 4.º, n.º 3), da direção de obra e de fiscalização de obra (anexo III, *ex vi* do artigo 4.º, n.º 5 e n.º 7) e das funções de «técnico responsável pela condução da execução de trabalhos de especialidades em obras particulares da classe 6 ou superior» (anexo IV, *ex vi* do artigo 14.º-A, n.º 1 e n.º 2) colidem com o disposto no artigo 3.º da Diretiva n.º 85/384/CEE, de 10 de junho, em tudo o que

- se apresente disfuncional com o conteúdo obrigatório e universal da formação académica dos arquitetos.
- (x) E colidem com a liberdade de circulação salvaguardada no artigo 21.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
 - (xi) Com efeito, a formação do arquiteto (artigo 43.º da Lei n.º 9/2009, de 4 de março) confere-lhe hoje ampla aptidão para tomar parte em funções de execução da obra, não podendo ser discriminado por meio de artifícios, como seja o de dar por verificados certos trabalhos especiais no âmbito da empreitada para reservar toda a intervenção a outros profissionais, quase sempre, engenheiros e engenheiros técnicos.
 - (xii) Comparem-se os planos curriculares da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e do Instituto Superior Técnico com os da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto e da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, e concluir-se-á que é totalmente falso que o arquiteto esteja preparado apenas para conceber e desenhar e se encontre limitado a juízos estéticos e funcionais.
 - (xiii) A reserva exclusiva de tipos de obras á Engenharia, bem como a reserva exclusiva a estes profissionais das funções de Diretor de Obra e de Fiscalização de Obra, em detrimento dos Arquitectos constitui um arbítrio inadmissível.
 - (xiv) A proposta legislativa, em muitos destes excessos, do mesmo passo, incorre em incumprimento (artigos 258.º e seguintes do tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) perante o Tribunal de Justiça Europeu, pois atraiçoa o objetivo do artigo 3.º da Diretiva n.º 85/384/CEE, de 10 de junho.
 - (xv) Essas mesmas restrições são discriminatórias a vários níveis, começando pela violação da proibição do arbítrio (artigo 13.º, n.º 2, da Constituição) e prosseguindo pela discriminação no mercado interno europeu, já que apenas se permite a arquitetos oriundos de outro

- Estado membro prestar serviços recusados aos arquitetos de formação nacional.
- (xvi) E esta discriminação às avessas (em prejuízo dos nacionais ou estabelecidos em Portugal) funciona ainda no seu modo tradicional, pois se permite a direção de obra a um arquiteto oriundo de Portugal, em todo o espaço europeu, menos em Portugal.
- (xvii) É que, na verdade, só por exceção se admite na proposta que os arquitetos assumam a direção de obra ou a direção de fiscalização, pois a presença de um facto comum à generalidade das obras (v.g. trabalhos prévios de demolição) faz tomar o todo pela parte.
- (xviii) Esta técnica – usada na literatura como figura de estilo (sinédoque) – não pode ser usada como técnica legislativa, sob pena de constituir privilégios arbitrários e, por conseguinte, em colisão com o princípio constitucional da igualdade (artigo 13.º, n.º 2, da Constituição e artigo 7.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem).
- (xix) O arbítrio é ainda mais ostensivo quando a proposta introduz, no artigo 14.º-A, a figura do «técnico responsável pela condução da execução de trabalhos de especialidades em obras particulares da classe 6 ou superior».
- (xx) Se o diretor de obra é necessariamente coadjuvado – em face de certas particularidades especialmente complexas – por um técnico especialmente qualificado, melhor se descortina como é discriminatório – e portanto, inconstitucional – impedir o arquiteto de dirigir a obra ou a sua fiscalização.
- (xxi) A lei deve conservar o conceito operativo de projeto ordenador, de modo a discernir o quadro referencial da concertação e coordenação entre os vários agentes, a partir das características decorrentes da função da obra.
- (xxii) E deve, bem assim, não confundir obra e projeto, projeto de obra e projeto para obra, para o que importa rever todo o conjunto dos inextricáveis quatro anexos.

- (xxiii) A incongruência dos critérios usados desvirtua o mínimo de certeza e segurança jurídica, próprias dos atos legislativos num Estado de direito (artigo 2.º da Constituição).
- (xxiv) Salvo quando a lei pretenda outorgar ao aplicador poderes discricionários ou confiar-lhe conceitos vagos e indeterminados para os interpretar na proximidade das circunstâncias, ela deve ser racionalmente clara e minimamente precisa, de modo a não se afastar sistematicamente a presunção de o legislador ter sabido exprimir o seu pensamento em termos adequados (artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil).
- (xxv) Ora, estamos no campo da regulamentação da liberdade de exercício de profissões (artigo 47.º, n.º 1, da Constituição), em que os poderes discricionários são afastados pela reserva de lei nas restrições (artigo 18.º, n.º 2).
- (xxvi) E, por outro lado, não se empregam conceitos indeterminados, mas antes conceitos classificatórios, só que de forma errática, incongruente e irrazoável.
- (xxvii) A prova definitiva exige reconfigurar a distribuição de serviços por profissões com o que é inevitável concluir o seguinte: a proposta legislativa visa comprimir o exercício da profissão de arquiteto aos interstícios do que não seja confiado a engenheiros e engenheiros técnicos, visa confinar o arquiteto a um papel marginal.
- (xxviii) O teste de racionalidade das medidas propostas é simples: provar o contrário, demonstrar um mínimo de igualdade no tratamento de uns e outros, justificando cada uma das diferenças com razões objetivas, claras e congruentes.

Lisboa, 20 de Março de 2014

Gonçalo Menéres Pimentel

Av. Guerra Junqueiro 5, 2º Dtoº

1000-166 Lisboa

Portugal
T (+351) 218 437 460

F (+351) 218 437 469
E gmenerespimentel@mpabs.pt

www.mpabs.pt

