

Gab Apoio Ministro - MEE

De: Gab Ministro da Economia e do Emprego
Enviado: sexta-feira, 1 de Março de 2013 17:42
Para: Gab Apoio Ministro - MEE
Assunto: FW: Apreciação da PL 492/2012 e PL 493/2012
Anexos: PL 492 e 493-Observações CPCI.pdf

LINA RAMOS
Secretária do Ministro da Economia e do Emprego



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
E DO EMPREGO

Gabinete do Ministro da Economia e do Emprego
Rua da Horta Sêca, nº 15
1200-221 Lisboa, PORTUGAL
TEL +351 21 324 54 13 FAX +351 21 324 54 20
www.portugal.gov.pt

From: LUIS SARAIVA [mailto:luis.saraiva@cpci.pt]
Sent: sexta-feira, 1 de Março de 2013 17:24
To: Gab Ministro da Economia e do Emprego
Cc: geral@aiccopn.pt
Subject: Apreciação da PL 492/2012 e PL 493/2012

Exmo. Sr. Chefe do Gabinete do Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Dr. Carlos Nunes Lopes,

Pedindo desculpa pelo facto de só agora o fazer, junto envio os comentários da CPCI – Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário, às Propostas de Lei 492/2012 e 493/2012. Ficando ao dispor para o que entender por conveniente apresento os meus cumprimentos

Luís Saraiva



CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA
DA CONSTRUÇÃO E DO IMOBILIÁRIO

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO	
GABINETE DO MINISTRO	
ENTRADA Nº 3413	DATA 4 / 3 / 13
CLASSIFICAÇÃO 23.01.03/13	

01.13.15.02/13

COMENTÁRIOS À PROPOSTA DE LEI QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO EXERCÍCIO DA ACTIVIDADE DA CONSTRUÇÃO (PL 492/2012) E À PROPOSTA DE LEI QUE ALTERA O REGIME JURÍDICO QUE ESTABELECE A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EXIGÍVEL AOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELO PROJETO E EXECUÇÃO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL (PL 493/2012)

Ponto prévio

Não podemos deixar, antes de mais, de realçar que, dada a importância de que as propostas de lei que nos foram remetidas se revestem para todo o setor, exige-se uma apreciação aprofundada do teor das mesmas e, sobretudo, das suas implicações práticas, sobretudo ao nível da articulação entre os dois projetos de diploma e tendo presente a necessidade de salvaguardar um edifício jurídico que se pretende coerente, com os demais diplomas correlacionados.

Referimo-nos, em especial, ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) e ao Código dos Contratos Públicos (CCP), normativos que não podem ser desligados do regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pelo projeto e pela fiscalização e direção de obras de construção e do regime jurídico aplicável ao acesso e ao exercício da atividade da construção.

Desta forma, sempre haverá que ressaltar que a presente análise é efetuada sem prejuízo de, após uma apreciação mais ponderada, por parte das associações que integram a CPCI – Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário, poderem ser apresentados comentários adicionais com os quais, sempre numa perspetiva construtiva, pretendemos contribuir para a preparação de diplomas legais mais adequados à realidade e, sobretudo, mais ajustados aos fins que se propõem atingir.

I. PROPOSTA DE LEI QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO EXERCÍCIO DA ACTIVIDADE DA CONSTRUÇÃO (PL 492/2012)

OBSERVAÇÕES GENÉRICAS

Ausência de requisitos de capacidade técnica e inexistência de categorias ou subcategorias no âmbito das obras particulares:

Recorde-se que a criação de um título habilitante único foi uma das principais alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, num regresso bem-vindo à designação de alvará, o qual passou a substituir os dois documentos de habilitação até então existentes, lembre-se, os certificados de classificação de empreiteiro de obras públicas (EOP) e de industrial de construção civil (ICC), numa declarada intenção de simplificação procedimental, reunindo num “único alvará” as autorizações detidas pelas empresas, permitindo-lhes executar obras públicas e particulares.

Se é verdade que esta foi então apresentada como uma alteração “estrutural”, não podemos ignorar que uma das razões que lhe esteve subjacente foi o entendimento de que a qualidade pública ou privada do dono de obra é, para efeitos de habilitação, totalmente irrelevante, antes importando os meios físicos e as condições técnicas, económicas e financeiras apresentadas pelas empresas.

Se, por si só, esta dualidade de títulos habilitantes pode ser entendida como um retrocesso ao passado, verificamos, contudo, que para o legislador, e este é um aspeto essencial, as exigências colocadas, em função da natureza pública ou privada da obra a executar, divergem. De acordo com a proposta de lei em apreço, bem como da proposta de lei que altera a Lei n.º 31/2009, a aferição da capacidade técnica das empresas de construção, no que se refere à execução de obras particulares, passa a ser efetuada obra a obra, e não em sede de concessão do título habilitante para o exercício da atividade. Com efeito, a concessão de alvará ou certificado de empreiteiro de obras particulares deixa de depender do requisito da capacidade técnica (cf. artigos 23.º a 26.º da PL 492/2012), deixando de existir qualquer referência a

categorias e subcategorias de trabalhos, prevendo-se, no âmbito da PL 493/2012: “as qualificações mínimas impostas aos técnicos que conduzem a execução dos diferentes tipos de trabalhos enquadráveis em obras particulares de classe 6 ou superior” (cit. exposição de motivos e n.º 6 do artigo 4.º, artigo 14.º-A e anexo V da PL 493/2012).

Assim, a capacidade técnica da empresa deixa de ser tida em conta para a atribuição e manutenção do alvará e do certificado de empreiteiro de obras particulares (cf. n.º 3 do artigo 24.º e n.º 3 do artigo 25.º da PL 492/2012), exigindo-se apenas que, obra a obra, a empresa cumpra os requisitos previstos na Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, no que respeita ao Diretor de Obra e que quando a empresa assume a responsabilidade pela execução de obras particulares de classe superior à 6ª (acima de 5.312.000,00 euros), tenha de dispor de técnicos com as qualificações suficientes para a execução dos trabalhos das diferentes especialidades enquadráveis na mesma (cf. já citados n.º 6 do artigo 4.º, artigo 14.º-A e anexo V da PL 493/2012).

Discorda-se do novo enquadramento acima exposto, por se entender que a aferição da capacidade técnica das empresas de construção não deve deixar de ser efetuada em sede de concessão do título habilitante, quer para obras públicas quer para obras particulares, no que respeita aos alvarás.

Assim, entendemos que para a concessão do alvará de empreiteiro de obras particulares deverá atender-se às categorias e subcategorias definidas no Anexo I à presente Proposta de Lei e, de igual modo, cumprir-se o requisito de capacidade técnica, embora com um nível de exigência menor do que o previsto para os alvarás de empreiteiro de obras públicas, numa solução que, embora não seja a ideal, não é inédita no ordenamento jurídico português.

Na verdade, atendendo a que a exigência de permissão administrativa do InCI para o exercício da atividade de construção em território nacional é justificada por razões imperiosas de interesse público, “que determina a necessidade de eliminar ou minorar os riscos para a integridade física das pessoas” (cf. n.º 2 do artigo 4.º e alínea q) do artigo 3.º), afigura-se-nos que a ausência de qualquer exigência ao nível da capacidade técnica para a obtenção de

alvará de obras particulares, devidamente enquadrada com as subcategorias de trabalhos, pode pôr em causa a “segurança das pessoas” que se pretende expressamente salvaguardar (cf. n.º 2 do artigo 4.º).

Salienta-se ainda que um dos objetivos claramente assumidos pelo legislador do Decreto-lei 12/2004 foi o da credibilização do título habilitante para o exercício da atividade da construção, o qual, por si só, deveria apresentar-se como suficiente para atestar a idoneidade e a capacidade para o exercício da atividade das empresas suas detentoras. Ora, na atual proposta, dada a ausência de quaisquer requisitos de capacidade técnica e a inexistência do enquadramento das obras particulares em categorias e subcategorias dos trabalhos para cuja execução as empresas se encontram habilitadas, é o próprio mercado que passa a desconhecer a real capacidade das empresas.

Já no que se refere aos certificados de empreiteiro, tendo em conta o valor e, no caso das obras públicas, a natureza dos trabalhos que aos respetivos titulares é permitido executar (até 33.200 € e, no caso das obras públicas, enquadrados nas subcategorias definidas no Anexo II, da PL 492/2013), bem como a ausência de qualquer solução para os atuais detentores de títulos de registo, para os quais não são hoje colocadas exigências ao nível da capacidade técnica ou da qualificação profissional, defendemos a existência de um certificado único de obras públicas e particulares.

Aliás, a exigência relativa à capacidade técnica e ao cumprimento, obra a obra, da Lei n.º 31/2009, de 3 de junho, nos moldes da proposta remetida, a ser concretizada, iria seguramente dificultar, e em muitos casos impedir, que as empresas atualmente detentoras de Título de Registo pudessem continuar no mercado de obras públicas.

A ideia é equiparar os certificados de empreiteiro de obras públicas e particulares da presente proposta de lei à atual figura do título de registo que consideramos constituir o título habilitante adequado a um universo significativo de empresas que opera no mercado maioritariamente na qualidade de subempreiteiros.

Com efeito, trata-se da defesa da manutenção de um título habilitante, que a nosso ver e atendendo ao valor e natureza dos trabalhos, não justifica ter exigências ao nível da

capacidade técnica ou qualificação profissional, com exceção dos trabalhos de instalações elétricas, telecomunicações, avac e gás, que têm de cumprir o previsto em legislação especial.

Controlo officioso do cumprimento dos requisitos

A presente proposta procede à eliminação da “revalidação” do alvará (cf. n.º 4 do artigo 6º e n.º 4 do artigo 24º) estabelecendo um mecanismo de controlo officioso permanente dos requisitos para o exercício da atividade por parte do InCI (cf. artigo 15º), reduzindo a iniciativas aleatórias o procedimento de avaliação do cumprimento, pelas empresas, das condições legais exigíveis para o exercício da atividade.

Assim, sem prejuízo da validade indeterminada dos títulos habilitantes para o exercício da atividade, entendemos que, por razões de justiça, equidade e segurança, se deveria estabelecer um momento determinado no ano civil, para que o InCI procedesse àquela avaliação, com exceção, naturalmente, das ações inspetivas efetuadas e da necessária cooperação administrativa, sempre suscetível de ser efetuada por parte das entidades públicas, nos termos do artigo 49.º.

Se é um facto que as empresas deverão cumprir permanentemente os requisitos exigidos para a emissão do alvará ou do certificado e, conseqüentemente, para a permanência na atividade, a ausência e o desconhecimento de um momento determinado para a realização do referido “controlo” será, certamente, potenciadora de situações de desigualdade e de eventual exercício ilegal da atividade, permitindo-se que, com maior facilidade, coexistam no mercado empresas cumpridoras e empresas que, não obstante as exigências legais, possam beneficiar da ausência efetiva de controlo, exercendo a sua atividade com total liberdade, em situação de concorrência desleal e de total incumprimento do quadro legal.

Neste sentido, há que ter presente que, não só no que respeita à execução de obras públicas, mas também no que se refere às obras particulares, de acordo com o estabelecido na Diretiva Serviços, aplicável a ambas, haverá que ponderar que a necessidade de regulação da atividade da construção, encontra a sua justificação em “razões imperiosas de interesse geral” – recorde-se, motivos de ordem pública, a proteção dos destinatários de serviços, a defesa dos

consumidores, lealdade das transações comerciais, combate à fraude ou proteção do ambiente urbano – conceito para cuja concretização somos remetidos para a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que nos oferece um elenco que, todavia, não pode ser fechado e que antes deverá poder ser dinâmico e aberto. Ora, em nosso entender, é inquestionável existirem razões de interesse e ordem pública (segurança das pessoas) que impõem a concretização do que se entende, como e quando é efetuado o “controlo officioso do cumprimento dos requisitos”, aliás, indo de encontro ao princípio patente no número 2 do artigo 4º da proposta de lei.

Sem prejuízo do referido a este respeito nos comentários ao artigo 51º, mal se compreende como é que a eliminação da revalidação se compadece com a eventual manutenção da cobrança de taxas anteriormente devidas na revalidação, cuja persistência se retira dos elementos finais (cf. “Projeto para circulação e agendamento”) onde, a respeito da criação, manutenção ou redução de taxas existentes, é referida a sua manutenção.

Recorde-se, ainda e a este respeito, a limitação constitucional, segundo a qual a uma taxa deverá corresponder uma real contraprestação, sob pena de, não obstante a rotulagem de “taxa”, se tratar de um verdadeiro imposto.

Técnica legislativa – Organização sistemática da proposta de Lei – Excesso de remissões

Desde o Conselho Europeu de Edimburgo (1992) que foi reconhecida, ao mais alto nível político, a necessidade de legislar melhor, isto é, elaborar textos mais claros, mais simples e que respeitem as boas práticas legislativas. Estes são aspetos essenciais para que os cidadãos e os operadores económicos possam conhecer os seus direitos e obrigações e os órgãos judiciais possam garantir melhor a sua observância. A legislação deve, pois, ser formulada de modo inteligível, coerente e segundo princípios uniformes de apresentação e de legística.

Neste sentido, depois de analisada a proposta de Lei em apreço e não obstante termos consciência de que a mesma é estruturada tendo por pressuposto uma separação de regimes, consoante se trate de obras públicas ou de obras particulares, afigura-se-nos manifesta a existência de um corpo comum de disposições legais aplicáveis em simultâneo a ambas as

situações. Verifica-se, contudo, que na sua maioria estas normas encontram-se compreendidas no Capítulo II, referente ao exercício da atividade de empreiteiro de obras públicas, sendo determinada a sua aplicação ao âmbito das empreitadas de obras particulares e aos prestadores de serviços estabelecidos noutros Estados, por remissões efetuadas ao longo do diploma legal. É o que sucede em relação aos artigos 9º, 10º e 11º, 12º a 16º e 17º a 20º, os quais poderiam a nosso ver ser enquadrados em seções autónomas do Capítulo I, Disposições Gerais. Acreditamos aliás que, desta forma, resultaria beneficiada a leitura, interpretação e coerência dos respetivos preceitos.

Papel das Associações protocoladas com o InCI

Recorde-se que, através de Protocolo celebrado em fevereiro de 2004, o InCI acordou com a AECOPS e a AICCOPN promover e intensificar a colaboração e o intercâmbio na organização dos processos das empresas suas associadas, relativos à concessão de alvarás e de títulos de registo. Posteriormente, em 2010, o InCI e as associações reconheceram o interesse mútuo no aprofundamento das suas relações, em prol da simplificação e celeridade procedimentais na atribuição das habilitações para o exercício da atividade, fruto de uma maior interação no plano processual, permitindo-se a agilização da comunicação entre as instituições, com vista ao incremento do volume de pedidos efetuados via portal do InCI e a uma maior rapidez no tratamento, atribuição e revalidação dos títulos habilitantes.

Pretendia-se, face ao desenvolvimento dos sistemas de informação das partes, incrementar esta cooperação e apontar novas formas de concretização das intenções dos acordos celebrados em 2004, em prol da celeridade procedimental e em benefício das empresas, aproveitando as potencialidades oferecidas pelas tecnologias, possibilitando-se, de igual modo, uma efetiva poupança de meios por parte do referido Instituto Público, na medida em que o mesmo beneficiaria da capacidade instalada das associações signatárias, bem como de toda a experiência e conhecimentos adquiridos ao longo de dezenas de anos de atuação.

Refira-se que o âmbito deste Protocolo é meramente procedimental, mantendo o InCI todas as suas competências, atribuições e poderes legais próprios, relativos aos pedidos de ingresso,

alteração e cancelamento das empresas, nomeadamente no que se refere à instrução, apreciação e decisão dos processos, incluindo as comunicações que lhes são inerentes.

Porém, não podemos deixar de, neste contexto, reiterar a importância de manter, consolidar e aprofundar o relacionamento com as associações com as quais o InCI celebrou os protocolos acima referidos, permitindo-lhes, designadamente, através da plataforma informática para o efeito desenvolvida, aceder aos mecanismos e aos instrumentos que lhes possibilitem, nos termos dos artigos 12º e 13º, o tratamento dos pedidos de ingresso e de alteração na atividade de construção, de certificados e de alvarás na hora, bem como, aceder às funcionalidades previstas no sistema informático gerido pelo InCI, consagrado no artigo 45º.

OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS

Certificado de empreiteiro de obras públicas (Artigo 7º)

Deverá ser alterada a epígrafe deste artigo em conformidade com as observações efetuadas em sede de considerações genéricas a propósito do certificado único para obras públicas e particulares, bem como eliminada a alínea b), do n.º 1 e o n.º 5.

Adequação das habilitações (Artigo 8º)

De notar, antes de mais, a complexidade da redação adotada, a qual, para além de difícil apreensão, não está integralmente conforme com o disposto noutros normativos, designadamente no Código dos Contratos Públicos.

Desde logo e conforme consta atualmente do preceituado no artigo 31º do Decreto-Lei 12/2004, de 9 de janeiro, deverá resultar expresse que apenas pode ser exigida uma única subcategoria em classe que cubra o valor global da obra a executar, respeitante aos trabalhos mais expressivos da mesma, sem prejuízo da eventual exigência de habilitação noutras subcategorias, relativas aos restantes trabalhos a executar, em classe correspondente ao valor dos mesmos.

Por outro lado, entende-se que a referência a “*empresa de construção responsável pela obra*” deve ser substituída por “o adjudicatário”, por se afigurar mais consentânea com a terminologia do Código dos Contratos Públicos a que a matéria respeita.

Idoneidade comercial (Artigo 9º)

As condições para aferição da idoneidade comercial das empresas de construção encontram-se previstas no artigo 9º da proposta em apreço, nos termos do qual e entre outras situações, se consideram não idóneas as empresas que tenham sido condenadas em pena de prisão efetiva, transitada em julgado há menos de 5 anos, pela prática de um elenco taxativo de crimes (cf. n.ºs 6 e 8 do artigo 9º). Ora, atendendo ao carácter exaustivo dos crimes que determinam a inidoneidade, afigura-se questionável a parte final do nº 9 do artigo 9º, dispondo que a condenação pela prática de um daqueles crimes não “impede o InCI de considerar, de forma justificada, que estão reunidas as condições de idoneidade, tendo em conta, nomeadamente, o tempo decorrido desde a prática dos factos”. Com efeito, não nos parece razoável conferir ao InCI uma tal margem de apreciação discricionária, uma vez que o preenchimento das condições de idoneidade deve ser apreciado da forma mais objetiva possível, ou seja, qualquer empresa que tenha sido condenada em pena de prisão efetiva, transitada em julgado há menos de 5 anos, pela prática de um crime constante das alíneas a) a i) do nº 6 do artigo 9º deve ser considerada inidónea (salvo a ocorrência de reabilitação, conforme dispõe a parte inicial do n.º 9).

Por outro lado, o n.º 10 da disposição em apreço parece igualmente permitir que o InCI considere a existência de outras situações de inidoneidade para além das previstas expressamente nos números precedentes, o que contraria a natureza necessariamente taxativa das causas de inidoneidade comercial. Desta forma e caso se mantenha o referido número 10, entendemos que o mesmo se deve limitar a prever o “dever de fundamentação” a que está sujeita a atividade administrativa, circunscrevendo-se, expressamente, às situações de inidoneidade constantes dos vários números do artigo em análise.

Capacidade técnica (Artigo 10.º)

A referência a “gestão da segurança, higiene e saúde no trabalho” (cf. n.º 1 do artigo 10.º) deve ser alterada para “gestão da segurança e saúde no trabalho” de harmonia com o que dispõe a legislação em vigor sobre esta matéria (cf. Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro, que aprovou o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho).

Capacidade económica e financeira das empresas classificadas em classe 1 e 2 (artigo 11.º)

No que se refere à avaliação da capacidade económica e financeira das empresas de construção titulares de alvará, questiona-se que não seja exigido capital próprio positivo às empresas que pretendam realizar obras em classe 1 e 2 (cf. n.º 2 do artigo 11.º).

Por outro lado, deve ser esclarecido se para tais obras das classes 1 e 2, há a exigência em termos desta capacidade no que respeita aos indicadores financeiros (cf. n.º 5 do artigo 11.º).

Alteração e cancelamento do alvará e controlo officioso do cumprimento dos requisitos (Artigos 14.º e 15.º)

A “deliberação de liquidação da empresa de construção em processo de insolvência ou decisão de encerramento da mesma por insuficiência da massa insolvente” determina o cancelamento do alvará ou certificado (cf. alínea d) do n.º 5 do artigo 14.º), prevendo-se, todavia, que os alvarás ou certificados das empresas declaradas insolventes há menos de 9 meses se mantêm em vigor durante esse período de tempo (cf. 3 do artigo 15.º). Com vista à salvaguarda de uma maior coerência de todo este regime, deverá ressaltar-se que a manutenção do alvará durante aquele período apenas ocorre caso a empresa não seja objeto de liquidação em processo de insolvência ou de decisão de encerramento por insuficiência da massa insolvente. Neste caso, a decisão de cancelamento da habilitação deverá ser imediata.

De igual modo, importa prever o que sucede às empresas declaradas insolventes decorrido o período de 9 meses (durante o qual o alvará se mantém), caso ainda não tenha ocorrido “deliberação de liquidação da empresa de construção em processo de insolvência ou decisão de encerramento da mesma por insuficiência da massa insolvente” que determina o cancelamento do alvará (cf. alínea d) do n.º 5 do artigo 14º).

Cancelamento de alvarás e de certificados (artigo 16º)

A proposta prevê que o cancelamento do alvará ou certificado impossibilita a empresa de concluir as obras em curso, excecionando contudo a circunstância de o “dono da obra pretender que seja a empresa inabilitada a proceder à conclusão da mesma” (cf. artigo 16º).

Atendendo a que apenas as empresas habilitadas pelo InCI podem exercer a atividade da construção, não se concorda que uma empresa inabilitada possa continuar a exercer a atividade por mera declaração de vontade do dono da obra, sobretudo tendo presente que a causa do cancelamento pode ser, nomeadamente, a extinção da pessoa coletiva ou a respetiva inidoneidade comercial (cf. n.º 4 e alínea b) do n.º 5 do artigo 14º).

Subcontratação (alínea p) do artigo 3º e artigo 20º)

Afigura-se fundamental esclarecer, de forma expressa, que não pode ser subcontratada a totalidade dos trabalhos, uma vez que apesar de constar da definição de subcontratação que a mesma se reporta a “parte dos trabalhos” (alínea p) do artigo 3º), tal não resulta do disposto no artigo 20º que regula a matéria.

De igual modo e sem prejuízo desta disposição estar sistematicamente inserida no Capítulo referente ao “Exercício da atividade de empreiteiro de obras públicas”, sendo aplicável também, com as necessárias adaptações, aos titulares de alvará de empreiteiro de obras particulares (cf. n.º 5, do artigo 24º), deverá ser expressamente consagrado que os

subcontratados para a execução de obras públicas devem estar habilitados com alvará ou certificado único (de acordo com a posição que acima defendemos).

Com efeito, não obstante a presente proposta de lei fazer uma separação clara do regime do acesso ao mercado da construção consoante se trate de obras públicas ou particulares, não resulta claro deste artigo que, no âmbito dos alvarás, esta diferença se mantém no que concerne à subcontratação.

Exercício da atividade de empreiteiro de obras públicas por prestadores estabelecidos noutros Estados

Habilitação de prestadores para estabelecimento em Portugal (Artigo 21º)

Quanto à idoneidade comercial da empresa de construção legalmente estabelecida noutro Estado do espaço económico europeu, a proposta em apreço estabelece que a mesma é verificada por cooperação e segundo o ordenamento jurídico do Estado de origem (cf. n.º 2 do artigo 21.º), sendo em nosso entender também verificada relativamente a factos praticados em território nacional, nos termos do disposto no artigo 9.º (cf. remissão da parte final do n.º 1 do artigo 21.º).

A este respeito importa prever a forma de verificação da idoneidade comercial segundo o ordenamento jurídico do Estado de origem relativamente às empresas de construção nacionais de Estado membro da Organização Mundial do Comércio que não pertença ao espaço económico europeu.

Exercício da atividade de empreiteiro de obras públicas por prestadores estabelecidos noutros Estados que não pretendem estabelecer-se em Portugal (Artigo 22º)

– **Idoneidade comercial (alínea a) do n.º 1 e n.º 3):** Tal como referido a respeito do artigo 21.º, importa mencionar como é comprovada a idoneidade comercial segundo o ordenamento jurídico do Estado de origem relativamente às empresas de construção

nacionais de Estado membro da Organização Mundial do Comércio que não pertença ao espaço económico europeu.

– **Capacidade económica e financeira (n.º 8):** Sem prejuízo de se considerar que a disposição em apreço carece de ser reformulada tendo em vista a respetiva clarificação, questiona-se o modo como é verificada a capacidade económica e financeira das empresas de Estado signatário do Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio que não pertença ao espaço económico europeu, uma vez que, apesar de serem empresas sem estabelecimento em Portugal, a disposição em apreço prevê que os requisitos relativos ao capital próprio e rácios de equilíbrio financeiro se reportam apenas ao estabelecimento em Portugal e são avaliados mediante consulta à IES.

Alvará de empreiteiro de obras particulares (Artigo 24.º)

Deverá ser aditada uma nova alínea a este preceito com o seguinte teor: *“Possuir capacidade técnica conforme o disposto no artigo 10.º”,* de acordo com as observações efetuadas em sede de considerações genéricas.

Certificado de empreiteiro de obras particulares (Artigo 25º)

De acordo com os comentários constantes das considerações genéricas deverá ser eliminado este artigo.

Contrato de empreitada de obra particular – adequação da terminologia (artigo 26º)

A proposta em apreço impõe às empresas de construção a obrigatoriedade de arquivo dos contratos por si celebrados para a realização de obras particulares em território nacional, pelo prazo de 5 anos “a contar da data de receção provisória das mesmas” (cf. n.º 4 do artigo 26.º). Atendendo a que se trata de obras particulares, entende-se que o prazo deve ser contado a partir da aceitação da obra (cf. artigo 1218.º do Código Civil).

Habilitação de prestadores estabelecidos noutros Estados para execução de empreitadas de obras particulares (Artigo 27.º)

Importa prever a forma de verificação da capacidade económica e financeira das empresas de Estado signatário do Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio que não pertença ao espaço económico europeu, uma vez que a alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º em apreço apenas o especifica em relação às empresas legalmente estabelecida noutro Estado do espaço económico europeu.

Por outro lado, a remissão constante do n.º 4 para o n.º 1 deve ser feita para o n.º 2.

Livre prestação de serviços de construção de obras particulares (Artigo 28.º)

Nos termos da proposta em apreço, é expressamente permitido que prestadores legalmente estabelecidos noutros Estados do espaço económico europeu prestem serviços de construção em território nacional, desde que os mesmos tenham uma natureza “ocasional e esporádica” (cf. n.º 1 do artigo 28.º).

De modo a obviar a dúvidas interpretativas quanto ao que deve entender-se por prestação de serviços “ocasional e esporádica”, é fundamental que estes conceitos sejam concretizados, designadamente por referência a um dado período temporal (cf. 12 meses, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais ou 6 meses, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas).

Por outro lado, relativamente à execução de obra particular não sujeita a controlo prévio prevê-se que os prestadores que cumpram os requisitos referidos no n.º 1 do artigo 28.º não têm de observar qualquer formalismo administrativo prévio e estão automaticamente habilitados a prestar serviços de construção de obras particulares (cf. n.º 9 do artigo 28.º). Ora não havendo qualquer registo junto do InCI por parte destes prestadores de serviços, questionamos como é que os donos de obras particulares cumprem o previsto no n.º 1 do artigo 43.º. É que tal preceito dispõe que, nos casos de isenção ou dispensa de procedimento de controlo prévio municipal, os donos de obras particulares devem assegurar-se que as obras

são executadas por empresas devidamente habilitadas. Sucede que neste caso não se exige uma habilitação.

Taxas (Artigo 51.º)

Encontrando-se a noção legal de “taxa” relacionada com a “prestação concreta de um serviço público” (cf. n.º 2 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária), não pode deixar de salientar-se que os montantes das taxas devem ser consideravelmente diminuídos face aos que se encontram atualmente em vigor. Com efeito, tendo em conta que os alvarás e certificados passam a ser válidos por tempo indeterminado, verifica-se uma simplificação dos procedimentos administrativos inerentes, designadamente, à revalidação.

Entrada em vigor, produção de efeitos e disposições transitórias (artigo 54º)

Considera-se manifestamente insuficiente o período previsto na presente proposta para a entrada em vigor deste regime, uma vez que se consagram soluções muito diferentes das que já vigoravam, pelo menos, há 9 anos, e que se encontram plenamente estabilizadas pelos agentes do Setor, designadamente a reintrodução da separação do regime de acesso ao mercado de construção, consoante se trate de obras públicas ou de obras particulares. Solicita-se, pois, a alteração do n.º 1 do artigo 54.º, no sentido de prever uma “*vacatio legis*” de, no mínimo, 90 dias, essencial à necessária assimilação e adaptação das novas regras por parte dos seus destinatários.

De igual forma deverá ser assegurado que os alvarás emitidos ao abrigo da legislação anterior, válidos à data de entrada em vigor da presente lei, apresentem uma correspondência direta das classes detidas nos Empreiteiros Gerais ou Construtores Gerais, figuras agora extintas, refletida nas classes das subcategorias determinantes associadas a cada um deles, caso estas apresentem classe menor.

Anexo I – Descrição das categorias e subcategorias de obras e trabalhos e respetivas qualificações profissionais mínimas exigidas para execução de empreitadas de obras públicas

Deverá ser alterado o título deste Anexo em conformidade com as observações efetuadas em sede de considerações genéricas.

Considerando a especificidade técnica deste anexo, que relaciona as categorias e subcategorias dos alvarás de empreiteiros de obras públicas com as qualificações profissionais mínimas exigidas para a execução dessas obras, a análise a este anexo merecia uma apreciação mais ponderada, com o objetivo de apresentarmos contributos mais adequados à realidade das competências destes profissionais e na perspetiva construtiva da apresentação de um quadro o mais ajustado possível à realidade do setor e em total concordância com o previsto na proposta de lei que estabelece o regime jurídico da qualificação profissional.

Assim, atendendo ao pouco tempo que nos foi concedido para análise e comentários, meramente a título exemplificativo, salientamos algumas situações que nos parecem apresentar algum tipo de incongruências e que deveriam ser devidamente alteradas:

- O profissional detentor de um certificado de qualificações de nível 2 na profissão de “Serralheiro Civil” está qualificado para conferir capacidade técnica em obras de “Trabalhos em perfis não estruturais” e em estruturas metálicas até à classe 2, situação com a qual concordamos, uma vez que se relaciona o tipo de trabalho com a qualificação específica do profissional, traduzida numa maior capacidade técnica (até à classe 2). Diversamente, por exemplo, e fazendo o paralelismo entre o tipo de trabalho versus a qualificação específica do profissional, o detentor de um certificado de qualificações de nível 2 na profissão de “Pintor”, só pode conferir capacidade técnica em obras de “Estuques, pinturas e outros revestimentos” na classe 1, o que não nos parece traduzir uma lógica correta, propondo-se que pintor confira capacidade técnica igualmente até à classe 2.

- A observação acima é igualmente aplicável aos “Pedreiros” (no caso das subcategorias de “Estruturas e elementos de betão” e “Alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias”), para os “Estucadores” e “Ladrilhadores” (no caso da subcategoria de “Estuques, pinturas e outros

revestimentos”), para os “Calceteiros” (no caso da subcategoria de “Calcetamentos”), para o “Condutor Manobrador de Equipamentos de Movimentação de Terras” (no caso da subcategoria “Movimentação de terras”), etc.

- No que respeita aos técnicos para as atividades relacionadas com o gás e com as infraestruturas de telecomunicações deverão ser clarificadas quais as classes admitidas associadas a cada qualificação profissional existente, atendendo a que, por exemplo, existem detentores de Certificados de Qualificações na profissão de Técnico de Gás de nível 4 e Engenheiros e Engenheiros Técnicos com cursos de Técnico de Gás, não estando claro se existem níveis de qualificação diferente ou se todos estes técnicos podem conferir capacidade técnica em qualquer classe, o que não nos parece em sintonia com o estabelecido para as outras atividades/outros profissionais.

Por último, cumpre referir que, face à especificidade técnica deste anexo e ao facto de poderem surgir, no âmbito do catálogo nacional de qualificações, outras profissões, parece-nos que o mesmo não deveria estar integrado no corpo deste regime jurídico, mas publicado em portaria regulamentar.

Anexo II – Subcategorias de trabalhos enquadráveis nos certificados de empreitadas de obras públicas

Deverá ser alterado o título deste Anexo em conformidade com as observações efetuadas em sede de considerações genéricas a propósito do certificado único de empreiteiro de obras públicas e particulares.

Anexo III – Número mínimo de pessoal técnico na área da produção e da segurança de empreiteiros de obras públicas – Quadro I – Número mínimo de pessoal na área da produção

A forma de apresentação deste quadro não se afigura muito clara, designadamente quando se relaciona o número mínimo de técnicos com as qualificações previstas no Anexo I e o

preceituado no regime jurídico aplicável ao acesso e ao exercício da atividade da construção. Por exemplo, questiona-se se uma empresa da classe 7 é obrigada a ter só engenheiros. Com efeito, no Anexo 1 e no que respeita genericamente às subcategorias da 1ª Categoria só os engenheiros é que podem conferir capacidade técnica ilimitada, enquanto os engenheiros técnicos só podem conferir capacidade até à classe 6. No entanto, constata-se que os engenheiros técnicos podem ser diretores de obra, mediante a comprovação de experiência profissional, em qualquer classe de alvará. Parece-nos que não é este o objetivo do legislador, sugerindo-se que o quadro seja elaborado à semelhança do previsto na Portaria n.º 16/2004 agora revogada, designadamente com a separação do grau académico destes profissionais, de acordo com o seguinte:

Classes de Obras	N.º mínimo de Técnicos Engenheiros (*)	N.º mínimo de Técnicos Engenheiros Técnicos (*)
Classe 7	2	2

(*) com as alternativas relativas a outros profissionais previstas no Anexo I

Além disso o presente quadro deverá expressamente consagrar um nível de exigência menor para o alvará de empreiteiro de obras particulares, de acordo com as considerações genéricas.

II. PROPOSTA DE LEI QUE ALTERA O REGIME JURÍDICO QUE ESTABELECE A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EXIGÍVEL AOS TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELO PROJETO E EXECUÇÃO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL (PL 493/2012)

OBSERVAÇÕES GENÉRICAS

Aferição da capacidade técnica das empresas de construção

Conforme é expressamente salientado na exposição de motivos da proposta de lei em apreço, a principal alteração à Lei n.º 31/2009 decorre da alteração ao regime que regula o acesso e

exercício da atividade da construção, constante da Proposta de lei n.º 492/2012, quanto à aferição da capacidade técnica das empresas de construção que, no que se refere à execução de obras particulares, passa a ser efetuada obra a obra e não em sede de concessão do título habilitante para o exercício da atividade de construção (cf. artigos 23.º a 26.º da PL 492/2012). Com efeito, de acordo com a PL 492/2012, a concessão de alvará ou certificado de empreiteiro de obras particulares deixa de depender do requisito da capacidade técnica, deixando de existir qualquer referência a categorias e subcategorias de trabalhos.

É, pois, nestes termos que a proposta de lei em apreço vem estabelecer “as qualificações mínimas impostas aos técnicos que conduzem a execução dos diferentes tipos de trabalhos enquadráveis em obras particulares de classe 6 ou superior” (cit. exposição de motivos e n.º 6 do artigo 4.º, artigo 14.º-A e anexo V).

Discorda-se do novo enquadramento acima exposto, desde logo por se entender que a aferição da capacidade técnica das empresas de construção não deve deixar de ser efetuada em sede de concessão do título habilitante, quer para obras públicas quer para obras particulares. Por outro lado, as “novas” exigências relativas aos “técnicos que conduzem a execução dos diferentes tipos de trabalhos” apenas se reportam a obras particulares de classe 6 ou superior, donde resulta que em obras particulares de classe inferior à classe 6 a aferição da capacidade técnica das empresas de construção se resume ao diretor de obra, de acordo com a natureza predominante da mesma, sem verificação da qualificação dos técnicos responsáveis pela execução dos trabalhos das diversas especialidades (cf. n.º 5 do artigo 4.º e anexo III).

Referência à “condução da execução dos trabalhos de cada especialidade”

A introdução da figura dos técnicos com as qualificações suficientes para a condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades enquadráveis em obras particulares (cf. artigo 14.º-A), para além das observações acima efetuadas, vem em nosso entender introduzir

alguma confusão terminológica, ultrapassada com a publicação da Lei n.º 31/2009, e que importa desde já prevenir. Assim, de modo a obviar a qualquer dúvida interpretativa e eventual confusão com a figura do “técnico de obra/conductor de obra”, entende-se que a referência deve ser feita a “técnicos com as qualificações adequadas para a execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares (...)”.

OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS

Condução da execução dos trabalhos enquadráveis em obras particulares (Artigo 14.º-A)

- ✦ No diploma republicado as remissões para o anexo IV devem ser feitas para o anexo V.

Obrigatoriedade da revisão de projeto (artigo 18.º, n.º 3)

Deve ser prevista a obrigatoriedade de revisão de projeto nas obras de classe 3 ou superior, em consonância com o disposto no n.º 2 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 11 de Agosto, nos termos do qual quando o preço base, fixado no caderno de encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior, o projeto de execução deve ser objeto de prévia revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.

Termo de responsabilidade (Artigo 21.º)

É em nosso entender fundamental que, a bem da certeza e segurança jurídicas, constem de anexo à Lei n.º 31/2009 os modelos dos termos de responsabilidade a subscrever pelos vários técnicos abrangidos pelo presente diploma, designadamente pelo coordenador de projeto, pelo autor de projeto, pelo diretor de fiscalização, pelo diretor de obra e pelos técnicos responsáveis pela execução dos trabalhos nas diferentes especialidades.

Na verdade, os termos de responsabilidade em causa obedecem às especificações contidas no RJUE e na regulamentação respetiva que estabeleça os elementos e os correspondentes termos de responsabilidade.

Sucedem que o RJUE e a legislação regulamentar relativa aos termos de responsabilidade é insuficiente e apresenta dificuldades de aplicação que importa corrigir e ultrapassar.

Na verdade e desde logo no que respeita ao termo de responsabilidade a ser apresentado antes do início da obra em conjunto com os restantes elementos que instruem os pedidos de emissão dos alvarás constata-se que o Anexo da Portaria nº 216-E/2008, de 3 de Março, apenas contém o modelo do termo a apresentar pelo diretor técnico da obra, não existindo um modelo específico do termo de responsabilidade que deva ser apresentado pelo diretor de fiscalização da obra.

Assim, os diretores de fiscalização da obra têm vindo a adaptar o termo de responsabilidade aprovado por tal Anexo, mas entende-se que deveria existir um modelo específico para estes técnicos.

Uma outra situação que em nosso entender importa corrigir é a relativa ao Anexo III da Portaria nº 232/2008, de 11 de Março (retificada pela Declaração de Retificação nº 26/2008, de 9 de Maio), que aprova o modelo do termo de responsabilidade a apresentar após a conclusão da obra pelo diretor técnico e pelo diretor de fiscalização da obra.

De facto, este modelo tem suscitado muitas dúvidas de interpretação e dificuldades na sua aplicação, porque tem em conjunto os termos de responsabilidade dos dois técnicos a que se destina, devendo o seu início ser completado, de acordo com as instruções de preenchimento, com a identificação de um ou de outro, mas sendo que a meio do texto do modelo se solicita nova identificação do técnico. Constata-se, ainda, que a primeira parte do texto do modelo em referência se aplica ao diretor técnico de obra e que a segunda parte se destina a ser preenchida pelo diretor de fiscalização da mesma, tendo que ser feita uma adaptação que não é fácil e, pelo contrário, tem suscitado muitas dificuldades práticas.

Nestes termos, propõe-se que sejam aprovados modelos de termos de responsabilidade distintos para serem apresentados no final da obra por cada um destes técnicos e que estes modelos constem de anexo à Lei n.º 31/2009.

Por outro lado, cumpre salientar que a remissão para a “lei em geral” constante da parte final do n.º 10 do artigo 21.º deve ser concretizada ou, ao invés, eliminada, uma vez que carece de qualquer efeito útil.

Comprovação da qualificação e do cumprimento dos deveres em obras particulares (Artigo 22.º)

Chama-se a atenção para o facto de, no diploma republicado, a epígrafe do artigo 22.º carecer de correção para que onde se lê “*Comprovação da qualificação e do cumprimento dos deveres em procedimento administrativo*”, se leia “*Comprovação da qualificação e do cumprimento dos deveres em obras particulares*”.

Quanto à obrigação de os técnicos comprovarem as qualificações para o desempenho das funções específicas que se propõem exercer perante o InCI ou a autoridade competente para o licenciamento ou receção de comunicação prévia de obra particular (cf. n.º 2 do artigo 22.º), entende-se que deve ser acrescentada a mesma obrigação perante os donos de obras particulares nos casos de isenção ou dispensa de procedimento de controlo prévio municipal, em consonância, aliás, com o previsto no n.º 1 do artigo 43.º da PL 492/2012, a propósito da verificação das habilitações das empresas de construção.

Deverá ser aditado um novo número ao artigo que preveja expressamente que no caso do certificado de empreiteiro (“certificado único” de acordo com a nossa proposta) a comprovação da qualificação perante a entidade competente para o licenciamento ou receção de comunicação prévia de obra particular ou o dono de obra, possa ser assegurada pelo empresário ou, quando seja pessoa coletiva, pelo representante legal, à semelhança do atual n.º 5, do artigo 22.º, da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho.

Entrada em vigor (Artigo 5.º da PL 493/2012)

Entende-se que o período de *vacatio legis* do diploma em apreço não deverá ser inferior a 90 dias, solicitando-se a alteração do artigo 5.º neste sentido.

Porto, 28 de fevereiro de 2013