



## COMENTÁRIOS AOS PROJETOS DE DIPLOMAS: AUDITORIAS E INSPEÇÕES EM ESTRADA AUDIÇÃO DA OE

No âmbito da audição da Ordem dos Engenheiros, conforme solicitação do Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, recebida em 7 de novembro de 2013, foi a Comissão Executiva da Especialização em Transportes e Vias de Comunicação (CEETVC) chamada a pronunciar-se relativamente aos seguintes diplomas:

- Projeto de decreto-lei que estabelece as regras aplicáveis à realização de inspeções de segurança rodoviária (ISR), no que respeita ao exercício da atividade, à composição das equipas de inspeção, às competências dos inspetores e ao quadro fiscalizador e sancionatório;
- Projeto de decreto-lei que estabelece o regime jurídico aplicável à realização das auditorias de segurança rodoviária (ASR), no que respeita às regras de exercício da atividade, ao respetivo quadro fiscalizador e sancionatório e às atribuições da entidade certificadora;
- Proposta de lei que estabelece o regime de acesso e de exercício da profissão de auditor de segurança rodoviária, de emissão dos respetivos títulos profissionais e de acesso e exercício da atividade de formação profissional dos auditores.

Os comentários que se seguem refletem a opinião da CEETVC – OE, sobre os documentos em referência, privilegiando os aspetos que se afiguram de maior importância para uma correta regulamentação das inerentes atividades.

### 1. Proposta de Lei (título e requisitos de auditor de segurança rodoviária)

#### 1.1 – A profissão de Auditor de Segurança Rodoviária

Em relação a este documento e ao projeto de decreto-lei relativo às ASR e uma vez que ambos dizem respeito às auditorias de segurança rodoviária, importa começar por questionar a pertinência de se instituir a “profissão de auditor de segurança rodoviária” que justifica o aparecimento desta proposta de Lei.

Com efeito se a atividade do auditor é exercida, cumprindo exigências específicas, por uma pessoa com a profissão de Engenheiro Civil (proposta de lei, artigo 4º), não se vislumbra a necessidade de um título profissional como o mencionado, tanto mais que a referida atividade pode não ter um caráter continuado, estando dependente da realização de projetos para os quais sejam requeridas auditorias de segurança.



Especialização em Transportes e Vias de Comunicação

Nesse caso, na definição de *auditor* (proposta de lei e projeto de decreto-lei, em ambos artigo 2º, alínea a), em vez de “...a pessoa singular detentora do título profissional válido emitido...” passaria a “...a pessoa singular habilitada para o exercício da atividade de auditoria de segurança rodoviária...”, ficando os requisitos indispensáveis para esse exercício consignados em artigo do Decreto-Lei sobre as ASR.

### 1.2 – Requisitos do Auditor de Segurança Rodoviária

Porém, ao manter-se a intenção de que seja atribuído um título profissional a quem exerce a atividade de auditor de segurança rodoviária, o conteúdo da proposta de lei que o instaura desvaloriza em termos de exigências essa “profissão”, como pode ser evidenciado da análise de vários dos seus artigos.

Assim, nos requisitos de atribuição do título (artigo 4º), é colocada em pé de igualdade (alínea a) a condição de ser engenheiro civil, inscrito na OE, e de engenheiro técnico civil, inscrito na OET. Ora estando condicionada para estes últimos a possibilidade de assinar determinados tipos de projetos rodoviários (p. ex. autoestradas, que são uma parte importante das estradas transeuropeias objeto da diretiva que consagra as auditorias de segurança ao projeto), e sendo condição a experiência na coordenação ou elaboração de projetos rodoviários (alínea b), não se afigura admissível que possam auditar tipos de projetos relativamente aos quais não reúnam condições para elaborar, donde a necessidade de se separarem os dois casos, indicando requisitos adicionais para os engenheiros técnicos civis.

Outra exigência (alínea c) coloca em alternativa a “experiência” e a “formação relevante”, ou seja, admite que o auditor não tenha qualquer experiência profissional em matéria de segurança rodoviária e análise de acidentes, sendo possível substituí-la por uma simples ação de formação de 30 horas.

A separação destas exigências e a especificação do grau de experiência requerido, deviam estar contemplados, abrindo assim também a possibilidade de introduzir uma diferenciação entre a figura do “Auditor” e do “Auditor coordenador” (artigo 2º c) do projeto de decreto-lei sobre as ASR).

Na parte de formação deveria também estar contemplado o próprio procedimento das ASR, e acrescentado que se exige aproveitamento nessa ação, o que está omissa (ao contrário do que consta na parte referente à formação contínua - artigo 8º). Em relação a este artigo 8º verifica-se que na formação contínua não há qualquer exigência de execução de um número mínimo de ASR, como consta, por exemplo, da prática estrangeira nesta matéria.

Da alínea c) deve ser retirada a referência “... e análise de acidentes”, porquanto a análise de acidentes já faz parte da segurança rodoviária.





## 2. Projeto de decreto-lei (ASR)

### 2.1 – Independência dos Auditores

A análise da proposta de decreto-lei sobre as ASR assentou no pressuposto da existência de outro documento legal para atribuição de título profissional, independentemente da concordância com o mesmo.

Como aspeto a relevar ressalta a pouca saliência, ou mesmo desvalorização, que é dada à “**independência**” do auditor, em relação ao projetista e ao dono da obra. Com efeito esta referência é omissa na definição (artigo 2º) de “auditor” (alínea b). Não o é porém, erradamente, na definição de “Auditorias de Segurança Rodoviária” (alínea d) em que se atribui a independência aos procedimentos, não se percebendo a que se refere aqui este atributo, uma vez que se trata de uma característica do agente e não do procedimento.

### 2.2 – Definições apresentadas

No que se refere às restantes definições apresentadas (artigo 2º), existem casos em que as mesmas não estão de acordo com as estipuladas na Portaria 701-H/2008 de 29 de Julho, pelo que se sugere a respetiva compatibilização. Em anexo apresenta-se quadro comparativo com as definições preconizadas nesta proposta e as definidas por aquela Portaria.

Particular realce merece a última definição “Rodovia”, porquanto, tal com é apresentada, está incorreta, podendo respeitar a qualquer via de comunicação terrestre e não só estradas. Recomenda-se que, ao longo de ambos os diplomas em projeto, seja substituída a designação “rodovia”, por “estrada”, sem prejuízo da utilização do qualificativo “rodoviário”.

### 2.3 – Desempenho das ASR

Nesta projeto de decreto-lei, detetam-se várias imprecisões de que se salientam, pela sua importância, as que, mesmo sendo pontuais, podem desvirtuar o que se afigura ser o correto desempenho de ASR:

- No artigo 12º sobre consultores, sugere-se a eliminação do ponto 3 pois atribui uma coresponsabilidade aos consultores que não é consentânea com o fato da equipa auditora ser a única responsável pela auditoria;
- No artigo 17º sobre a estrutura do relatório, inclui (alínea c) referência (i e ii) ao que deve constar nas conclusões e recomendações. Esta mesma referência está inscrita, mas com redação menos clara, no ponto 2 do artigo 16º sobre requisitos do relatório. Sugere-se, assim, a supressão desta última, ficando no ponto 2 apenas a parte inicial: “O relatório referido no número anterior deve ser conciso e incidir unicamente nas questões relacionadas direta ou indiretamente com a segurança rodoviária;”



Especialização em Transportes e Vias de Comunicação

- Também em relação ao conteúdo do artigo 16º considera-se muito importante ficar aí explícito, num ponto adicional (ponto 5), que: “O relatório apresentado pela equipa de auditores é final e não é suscetível de comentários introduzidos no texto ou de alterações”. Tal decorre da independência do auditor, que justifica a sua assinatura de Anexo com o termo de responsabilidade;
- O artigo 19º carece de algumas correções, designadamente: no seu ponto 2 em que se sugere substituir “Para cada uma das situações identificadas...” por “Para cada um dos problemas identificados...”; no seu ponto 3 o texto é pouco claro por não referir explicitamente que as recomendações sobre soluções a adotar não devem configurar um projeto; no seu ponto 6 a menção a “... que possa ter consequências muito significativas ao nível da segurança rodoviária...” não só é supérflua como pode dar a entender, erradamente, que na ASR se identificam problemas que podem não ser do âmbito da segurança rodoviária;
- No artigo 21º é referido no seu ponto 4, que a elaboração de pareceres de exceção são da responsabilidade do dono da obra o que não se afigura correto visto que, embora esses pareceres sejam acordados com o dono da obra é ao projetista que cabe a responsabilidade pelos mesmos; o mesmo se aplica ao ponto 2 do artigo 23º;
- No artigo 22º sobre o projeto alterado verifica-se que no ponto 1, ao contrário dos restantes, não figura a palavra “alterado” para qualificar “projeto”, o que deve ser emendado, pois pode introduzir problemas na interpretação.

### 3. Projeto de decreto-lei (ISR)

#### 3.1 Considerações gerais

Os procedimentos para a realização de inspeções de segurança rodoviária, de acordo com as melhores práticas e com os resultados de estudos de referência sobre esta matéria, estão disponíveis em publicações não só estrangeiras mas também nacionais.

Neste último caso não pode deixar de evidenciar-se que o LNEC, no âmbito das suas competências como Laboratório de Estado, e por solicitação do organismo regulador rodoviário (InIR/IMT) elaborou um manual para a realização de ISR nas estradas da rede rodoviária nacional, que aquele organismo disponibilizou no seu “site”, integrado em “Disposições Normativas”. Este manual tem um grau de desenvolvimento comparável ao do manual de auditorias de segurança ao projeto de estradas, também elaborado no LNEC.

No contexto socioeconómico atual, e tendo em conta o nível de execução já atingido pelo Plano Rodoviário Nacional (PRN), em particular no referente às estradas que estão integradas na rede





### Especialização em Transportes e Vias de Comunicação

rodoviária transeuropeia, é expectável que o investimento na melhoria da qualidade e eficiência da operação nas estradas existentes prevaleça sobre o destinado à construção de novas infraestruturas. Nessa medida as ferramentas de gestão da segurança rodoviária aplicáveis ao primeiro caso, como as ISR, assumem uma importância acrescida.

Tendo em atenção ambas as considerações precedentes, não é compreensível que o regulamento proposto para a realização de ISR, para além de incompleto, se apresente consideravelmente menos pormenorizado que o relativo às ASR.

### 3.2 – Lacunas do projeto de decreto-lei

Como exemplo mais marcante do carácter incompleto da proposta de regulamento em apreço, refira-se a ausência de qualquer disposição sobre a resposta a dar, como e por quem, aos problemas identificados e medidas corretivas (artigo 11º) que constam do relatório da ISR. Tal como está chega-se a um documento cujo destino pode ser o simples arquivamento.

No artigo 8º sobre a utilização de dados sobre a sinistralidade, no seu ponto 2, onde se menciona que *“a inexistência de acidentes numa rodovia não afasta a necessidade de realização de IS”*, falta acrescentar “nem a obrigatoriedade de aplicação das medidas corretivas preconizadas no relatório de ISR”.

No artigo 9º sobre a classificação de perigos e estabelecimento de prioridades de intervenção, não está especificado o modo como se devem classificar os perigos e estabelecer as referidas prioridades, nem mesmo é feita referência a qualquer documento de referência a seguir para esse efeito (por exemplo, o referido manual elaborado pelo LNEC).

### 3.3 - Inspetores envolvidos nas ISR

Outro aspeto a merecer clarificação e eventual reformulação prende-se com as competências exigíveis aos inspetores envolvidos nas ISR (artigo 14º), as quais, ao contrário do que é afirmado no ponto 2 do artigo 4º, não estão explicitadas, mormente no que se refere a requisitos mínimos, sendo estas competências definidas casuisticamente pelas entidades gestoras das infraestruturas, sem qualquer intervenção da entidade reguladora (“certificadora”).

De acordo com recomendações internacionais deve haver cuidados com a formação dos inspetores à semelhança do que há com os auditores, designadamente quanto à idêntica formação de base de ambos.

Também no que se refere à constituição das equipas de inspeção (artigo 4º) a escolha da sua composição e nomeação do respetivo responsável, atribuída exclusivamente à entidade gestora, levanta algumas questões, nomeadamente pelo fato de pelo menos um dos elementos ter que estar habilitado como auditor de segurança rodoviária, daí decorrendo a necessidade da sua



Especialização em Transportes e Vias de Comunicação

independência do dono da obra, pelo que se afigura inconveniente não ter este uma intervenção na escolha dos restantes inspetores.

### 3.4 – A entidade reguladora (certificadora)

Se bem que o papel da entidade reguladora (“certificadora”) seja objeto de diversos artigos desta proposta, afigura-se que lhe é vedada uma adequada intervenção no processo de ISR quando as mesmas são promovidas pela entidade gestora da infraestrutura.

Certas questões ficam, assim, em aberto, como sejam o acima referido destino do relatório das ISR, a quem cabe decidir sobre a execução das medidas preconizadas, ou quem verifica a sua efetiva aplicação?

Esta subalternização do papel da entidade reguladora (“certificadora”) está também relacionada com o fato de nesta proposta o processo de ISR não contemplar as duas fases que constam dos manuais de boas práticas nesta matéria, uma fase de inspeção geral da rede (com maior intervenção da entidade reguladora junto da entidade gestora) e uma fase subsequente de inspeção pormenorizada, a cargo da entidade gestora.

A propósito destas considerações é significativo o facto de nas “definições” (artigo 2º) não figurar a definição de “entidade certificadora” empregue na sequência.

Nestas mesmas definições, a de “entidades gestoras da infraestrutura” presta-se a equívocos visto que são referidas como “*entidades com jurisdição sobre as infraestruturas rodoviárias*”. Nesta definição não se incluirá também o Estado através da entidade reguladora?

Relacionado com estas questões, alerta-se ainda para o conteúdo do artigo 3.º sobre obrigatoriedade, incidência e periodicidade das ISR.

Com efeito, nas alíneas c) e d) do nº 2 faz-se referência a escalões de Tráfego Médio Diário Anual (TMDA) para as estradas nacionais. Ora, na Rede Rodoviária Nacional, desde 2005 que não se realiza qualquer trabalho sistemático de contagem de tráfego. Coloca-se assim a questão de como se considera avaliado o TMDA e qual a entidade que certifica esses valores?

### 3.5 Alguns ajustamentos propostos

- No artigo 5.º - Identificação das ISR, sugere-se a introdução da exigência das coordenadas geográficas dos pontos quilométricos inicial e final, ficando a redação: “As ISR são identificadas pela designação da estrada a inspecionar, pelas coordenadas geográficas dos pontos quilométricos inicial e final, do (s) distrito (s) e concelho (s) em que se insere (m), podendo em complemento serem indicadas as povoações mais próximas, e das datas de início e de fim da sua realização”.



ORDEM  
DOS  
ENGENHEIROS

Especialização em Transportes e Vias de Comunicação

No artigo 6.º - Condições de circulação suscetíveis de análise nas ISR, sugere-se a seguinte redação: “As ISR devem ser realizadas de modo a que todas as condições de circulação suscetíveis de análise relevante possam ser avaliadas, designadamente no que diz respeito ao ambiente rodoviário, ***incluindo as variações das condições de luminosidade***”.

No artigo 7.º - Aspetos e características suscetíveis de análise nas ISR, a alínea a), presta-se a interpretações pessoais consoante a sensibilidade das equipas. As restantes alíneas são mensuráveis ou encontram-se caracterizadas em instrumentos normativos.

No artigo 10.º - Relatório da ISR, a alínea j), está confusa e afigura-se dispensável, uma vez que se o incumprimento de normas provocar problemas de segurança, os mesmos não deixam de respeitar à alínea g).

Lisboa, 13 de novembro de 2013

CEETVC





**ANEXO – COMPARATIVO DE DEFINIÇÕES**

<b>No presente projeto de DL</b> <b>Art.º 2.º</b>	<b>Na Portaria 701-H/2008 de 29 de Julho,</b> <b>Art.º 1.º</b>
a) <b>“Ampliação”</b> : o processo que visa ampliar a capacidade de utilização de uma obra existente, com exceção da capacidade estrutural.	r) <b>«Projeto de ampliação»</b> , o projeto com base numa construção existente que visa ampliar a capacidade de utilização, com o correspondente aumento da área de construção ou do volume da obra.
e) <b>“Dono da obra”</b> : a entidade que manda elaborar e ou executar um projeto de infraestrutura rodoviária que se encontre sujeito ao regime do presente diploma.	g) <b>«Dono da Obra»</b> , o dono de obra pública ou entidade adjudicante tal como definido no Código dos Contratos Públicos ou o concessionário relativamente a obra executada com base em contrato relativamente a obra executada com base em contrato de concessão de obra pública.
f) <b>“Estudo prévio”</b> : o documento elaborado pelo projetista, depois da aprovação do programa base, visando a opção pela solução que melhor se ajuste ao programa, essencialmente no que respeita à concepção geral da obra.	j) <b>«Estudo prévio»</b> , o documento elaborado pelo Projetista, depois da aprovação do programa base, visando a opção pela solução que melhor se ajuste ao programa, essencialmente no que respeita à concepção geral da obra.
g) <b>“Programa base (Estudo de viabilidade) ”</b> : o documento elaborado pelo projetista a partir do programa preliminar resultando da particularização deste, visando a verificação da viabilidade da obra e do estudo de soluções alternativas, o qual, depois de aprovado pelo dono da obra, serve de base ao desenvolvimento das fases ulteriores do projeto	m) <b>«Programa base»</b> , o documento elaborado pelo Projetista a partir do programa preliminar resultando da particularização deste, visando a verificação da viabilidade da obra e do estudo de soluções alternativas, o qual, depois de aprovado pelo Dono da Obra, serve de base ao desenvolvimento das fases ulteriores do projeto.
h) <b>“Programa preliminar”</b> : o documento fornecido pelo Dono da Obra ao Projetista para definição dos objetivos, características orgânicas e funcionais e condicionamentos financeiros da obra, bem como dos respetivos custos e prazos de execução a observar.	n) <b>«Programa preliminar»</b> , o documento fornecido pelo Dono da Obra ao Projetista para definição dos objetivos, características orgânicas e funcionais e condicionamentos financeiros da obra, bem como dos respetivos custos e prazos de execução a observar; corresponde ao programa previsto no artigo 43.º do CCP.
i) <b>“Projetista”</b> : a entidade singular ou coletiva que assume a responsabilidade pela elaboração do projeto, estudo ou programa.	p) <b>«Projetista»</b> , a entidade singular ou coletiva que assume a responsabilidade pela elaboração de projeto ou programa, no âmbito, ou tendo em vista, a realização de um procedimento pré -contratual público.





Especialização em Transportes e Vias de Comunicação

<p>No presente projeto de DL</p> <p>Art.º 2.º</p>	<p>Na Portaria 701-H/2008 de 29 de Julho,</p> <p>Art.º 1.º</p>
<p>j) “<b>Projeto de beneficiação</b>”: o projeto de que resultem alterações de características geométricas da infraestrutura rodoviária ou a introdução de novas ligações.</p>	<p>A definição deste Projeto não figura na Portaria 701-H/2008 de 29 de Julho, pelo que deveria ser considerado como uma “Peça de Projeto”, por se tratar de uma subcomponente do Projeto.</p> <p>Nos termos do Art.º 3.º as fases do Projeto são:</p> <p>a) Programa base; b) Estudo prévio; c) Anteprojeto; d) Projeto de execução e Assistência técnica.</p>
<p>k) “<b>Projeto de execução</b>”: o documento elaborado pelo projetista a partir do estudo prévio ou do anteprojeto aprovado pelo dono da obra, destinado a facultar os elementos necessários à definição rigorosa dos trabalhos a executar.</p>	<p>q) «<b>Projeto</b>», o conjunto de documentos escritos e desenhados que definem e caracterizam a conceção funcional, estética e construtiva de uma obra, compreendendo, designadamente, o projeto de arquitetura e projetos de engenharia.</p>
<p>l) “<b>Projeto de engenharia de segurança e tráfego rodoviários</b>”: o documento desenvolvido a partir de estudos de alteração da infraestrutura ou das condições de circulação do tráfego destinados a diminuir a frequência ou a gravidade dos acidentes e que visa facultar os elementos necessários à boa execução dos trabalhos.</p>	<p>A definição deste Projeto não figura na Portaria 701-H/2008 de 29 de Julho, pelo que deveria ser considerado como uma “Peça de Projeto”, por se tratar de uma subcomponente do Projeto. Nos termos do Art.º 3.º as fases do Projeto são:</p> <p>a) Programa base; b) Estudo prévio; c) Anteprojeto; d) Projeto de execução e Assistência técnica.</p>
<p>m) “<b>Reabilitação</b>”: o processo que visa repor ou melhorar as condições de funcionamento de uma obra existente, sem aumento da capacidade de utilização original</p>	<p>u) «<b>Projeto de reabilitação</b>», o projeto com base numa construção existente que tem por objetivo fundamental repor ou melhorar as suas condições de funcionamento.</p>
<p>o) “<b>Rodovia</b>”: via de comunicação terrestre afeta ao trânsito público.</p>	<p>O termo “Rodovia” não figura na Portaria 701-H/2008 de 29 de Julho. Na SECÇÃO IV da Portaria figura o termo “<b>Estradas</b>”: Artigo 83.º e seguintes. Deste modo recomenda-se ao longo de ambos os diplomas em projeto a substituição generalizada do termo “<b>rodovia</b>” por “<b>estrada</b>”, sem prejuízo da utilização do qualificativo “rodoviário (a) (s)”.</p>