

Projeto de Lei n.º 32/XIV/1.ª (PEV)

Visa o reforço da resistência sísmica dos edifícios (PEV)

Data de admissão: 6.11.2019

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Luís Marques (DAC), Cristina Ferreira e Leonor Borges (DILP),

Helena Medeiros (BIB), Isabel Pereira (DAPLEN)

Data: 14 de janeiro de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade proceder à alteração do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 38382 de 7 de agosto de 1951](#), e revogar o regime excecional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril](#).

Na exposição de motivos é referido que o regime excecional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios, que foi criado com o objetivo de incrementar os procedimentos de reabilitação de imóveis, contribui para enfraquecer as regras de segurança sísmica.

Porém, parte do objeto da iniciativa parece encontrar-se ultrapassado atendendo a que a revogação do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, e respetivas alterações, prevista nos artigos 1.º e 4.º da presente iniciativa, já se materializou, desde 15 de novembro de 2019, por força do disposto no n.º 1 do artigo 18.º e artigo 21.º do [Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho](#).

A iniciativa legislativa também contempla a fixação de condições restritivas especiais para as edificações nas zonas de maior risco sísmico, propondo a alteração do artigo 134.º do [Regulamento Geral das Edificações Urbanas](#) (RGEU), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 38382](#), de 7 de agosto de 1951, relativo às condições restritivas especiais para as edificações nas zonas sujeitas a sismos violentos.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [Regime Excecional para a Reabilitação Urbana](#) (RERU) aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 53/2014](#),¹ de 8 de abril, e que a presente iniciativa pretende revogar, visou a adoção de medidas excecionais e temporárias de simplificação administrativa, com vista à dinamização dos processos administrativos de reabilitação urbana, e cuja vigência está prevista, nos termos do disposto no seu [artigo 11.º](#), para um período de sete anos.

Além da revogação do RERU, a iniciativa propõe também a alteração do artigo 134.º do [Regulamento Geral das Edificações Urbanas](#) (RGEU), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 38382](#), de 7 de agosto de 1951, relativo às condições restritivas especiais para as edificações nas zonas sujeitas a sismos violentos.

O [Decreto-Lei n.º 95/2019](#), de 18 de julho, que estabelece o regime aplicável à reabilitação de edifícios ou frações autónomas, procedeu à revogação do RERU com efeitos a partir de 15 de novembro de 2019.

Segundo se lê no respetivo Preâmbulo «no domínio da segurança estrutural (...) prevê-se que sejam definidas as situações em que a reabilitação de edifícios fica sujeita à elaboração de relatório de avaliação de vulnerabilidade sísmica e o eventual reforço dos edifícios» pretendendo-se que «sempre tiverem lugar obras em edifícios de elevada classe de importância em termos sísmicos, bem como quando sejam identificados sinais de degradação da estrutura, ou das quais resultem alterações estruturais ou de utilização se proceda à avaliação da vulnerabilidade sísmica, o mesmo sucedendo em todas as intervenções de grande envergadura». O Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho, procedeu ainda à substituição dos regulamentos estruturais nacionais pelos [Eurocódigos Estruturais](#). As medidas a adotar no domínio da vulnerabilidade sísmica, quer ao nível das ações quer ao nível da metodologia de análise e reforço fazem parte dos referidos eurocódigos. O [Despacho Normativo n.º 21/2019](#), de 17 de setembro²,

¹ Este diploma foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 194/2015](#), de 14 de setembro, e encontra-se revogado pelo [Decreto-Lei n.º 95/2019](#), de 18 de julho.

² Este Despacho Normativo encontra-se publicado na II Série do Diário da República n.º 178.

aprovou as condições para a utilização dos Eurocódigos Estruturais nos projetos de estruturas de edifícios.

Os Eurocódigos Estruturais são documentos de referência, destinando-se a comprovar a conformidade dos edifícios e das obras de engenharia civil com os requisitos básicos estabelecidos no [Regulamento \(UE\) n.º 305/2011](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março, designado por Regulamento dos Produtos de Construção, e transposto para a ordem jurídica interna pelo [Decreto-Lei n.º 130/2013](#), de 10 de setembro. Assumem a forma de [normas europeias](#), mantendo cada Estado-Membro a possibilidade de adicionar um anexo nacional às normas europeias transpostas para o respetivo acervo nacional, que permitem consagrar uma base para a elaboração de cadernos de encargos para a execução das obras de construção e para a prestação de serviços de engenharia correlacionados e servir de base para a elaboração de especificações técnicas europeias harmonizadas para os produtos de construção.

Foram, por conseguinte, revogados o [Regulamento de Segurança e Ações para Estruturas de Edifícios e Pontes](#), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 235/83](#), de 31 de maio, no que diz respeito à aplicação a estruturas para edifícios; o [Regulamento de Estruturas de Betão Armado e Pré-Esforçado](#), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 349-C/83](#), de 30 de julho, no que diz respeito à aplicação a estruturas de betão para edifícios; o Regulamento de Estruturas de Aço para Edifícios, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 211/86](#), de 31 de julho; e o Regulamento de Segurança das Construções Contra os Sismos, aprovado pelo [Decreto n.º 41658](#), de 31 de maio de 1958.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 95/2019, a análise da vulnerabilidade sísmica é aplicável às operações de reabilitação, independentemente da data da construção original. O artigo 8.º, sobre avaliação da vulnerabilidade sísmica remete para a [Portaria n.º 302/2019](#), de 12 de setembro, a qual define os termos em que obras de ampliação, alteração ou reconstrução estão sujeitas à elaboração de relatório de avaliação de vulnerabilidade sísmica, bem como as situações em que é exigível a elaboração de projeto de reforço sísmico.

Nos sítios na *Internet* da [Sociedade Portuguesa de Engenharia Sísmica](#), do [Laboratório Nacional de Engenharia Civil](#) e do [Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana](#), pode

ser encontrada informação complementar sobre matéria conexa com a presente iniciativa.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente sobre matéria idêntica ou conexa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura identificou-se o [Projeto de Lei n.º 958/XIII/3ª \(PEV\)](#) - «Visa o reforço da resistência sísmica dos edifícios» que foi rejeitado na generalidade em 21/12/2018. Não se verificou a existência de petições sobre a matéria da iniciativa em apreço.

III. Apreciação dos requisitos formais

Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais

A presente iniciativa é subscrita pelos dois Deputados do Grupo Parlamentar do Partido “Os Verdes” (PEV), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigido sob a forma de artigos, é precedido de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, e, não introduzindo qualquer alteração em matéria de aumento de despesas ou diminuição de receitas no ano económico em curso, não contende com o princípio da “Lei- travão”, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e n.º 3 do artigo 167.º da Constituição. O projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Deu entrada a 31 de outubro 2019, tendo sido admitida em 6 de novembro, e baixou, na generalidade, à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª Comissão), tendo sido anunciada nesse mesmo dia.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Nessa medida, sugere-se a seguinte alteração ao título: **Reforço da resistência sísmica dos edifícios (décima sétima alteração ao Decreto-Lei n.º 38382 de 7 de agosto de 1951)**

Consultado o Diário da República, verifica-se que o [Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril](#), cuja revogação está prevista nos artigos 1.º e 4.º da presente iniciativa, se encontra revogado desde 15 de novembro de 2019, por força do disposto no n.º 1 do artigo 18.º e no artigo 21.º Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho, apesar de se continuar a aplicar (artigo 20.º) aos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de

reabilitação de edifícios ou frações autónomas pendentes à data de entrada em vigor deste último decreto-lei. Assim sendo, parte do objeto da iniciativa parece encontrar-se ultrapassado.

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*, e entra em vigor no dia seguinte à data da sua publicação, conforme previsto no artigo 5.º do articulado e no n.º 1 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação.*”

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa prevê a necessidade de regulamentação das suas normas, no prazo de 180 dias.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada aqui para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

Em Espanha, a regulação da construção antissísmica encontra-se no [Real Decreto 997/2002, de 27 de septiembre](#), *por el que se aprueba la norma de construcción sismorresistente: parte general y edificación (NCSR-02)*.



De acordo com o Ministério do Fomento, [destacam-se nesta norma](#) os seguintes objetivos:

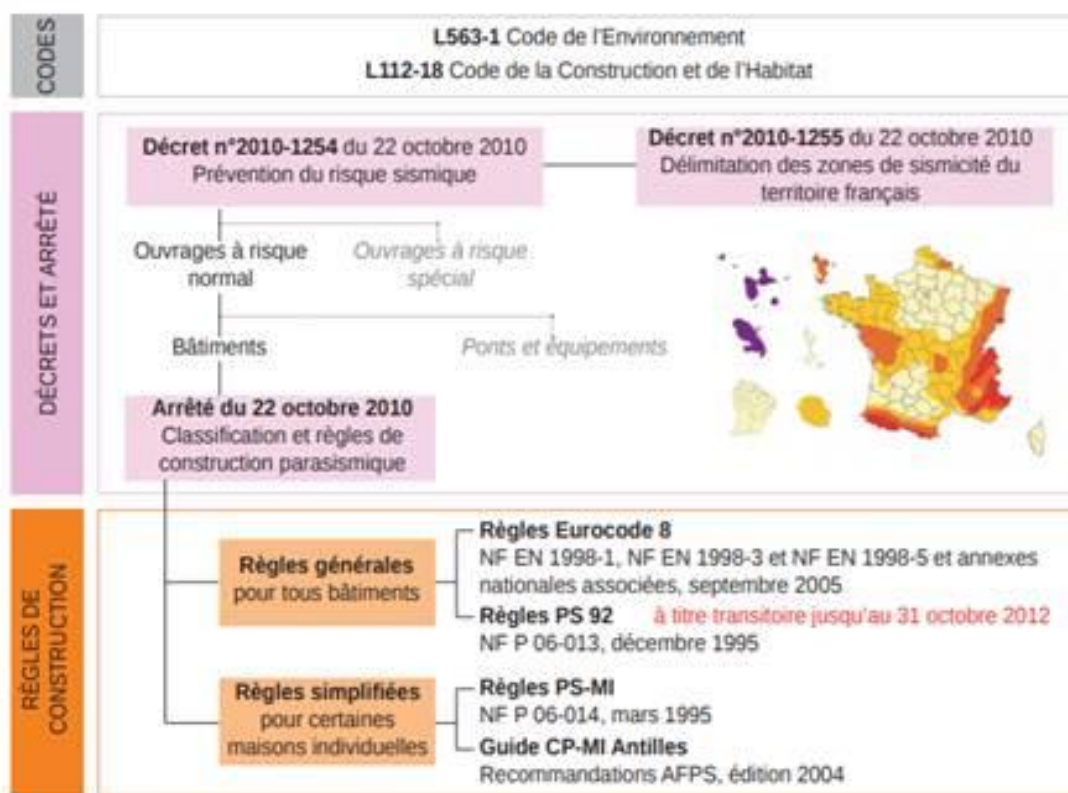
- Evitar a perda de vidas humanas e reduzir danos e prejuízos;
- Simplificar os critérios gerais de aplicabilidade com base no mapa de risco sísmico e no tipo de construções,
- Exigir um reconhecimento da gravidade do dano feito em edifícios afetados, para que possam ser tomadas medidas preventivas e, assim, evitar riscos ainda maiores;
- Nas zonas onde a aplicação da norma é obrigatória, impedir novos edifícios para habitação ou para uso público feitos com alvenaria seca, adobe ou lama;
- Maior exigência na construção de importância especial, como, por exemplo, serviços essenciais (hospitais, ligados a emergências, etc.) ou instalações básicas das populações (água, eletricidade, etc.) para que possam ser utilizados em situações de emergência e desastres, sendo também mais exigentes com a influência do fundamento das construções.

FRANÇA

Em França, as disposições relativas à construção antissísmica encontram-se no [artigo L-112-18](#) do [Code de la construction et de l'habitation](#) (versão consolidada), bem como no artigo [L-563-1](#) do [Code de l'environnement](#).

Em termos regulamentares são ainda de mencionar o [Décret n°2010-1254 du 22 octobre 2010](#), *relatif à la prévention du risque sismique* e o [Arrêté du 22 octobre 2010](#) *Classification et règles de construction parasismique*.

O então *Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, disponibilizou uma [publicação sobre a nova regulação](#), da qual se apresenta a principal regulação e regras de construção aplicadas em França:



Outros países

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Nos Estados Unidos, a [regulação da construção de edifícios](#) encontra-se prevista no *International Building Code* (IBC), *International Residential Code* (IRC) e *International Existing Building Code* (IEBC), emitidos pelo [International Code Council](#) (ICC).

Algumas provisões dentro do IBC, IRC e IEBC pretendem assegurar que as estruturas possam resistir adequadamente às forças sísmicas durante os terremotos. Essas disposições sísmicas representam a melhor orientação disponível sobre como as estruturas devem ser projetadas e construídas para limitar o risco sísmico.

A regulação de prevenção sísmica encontra-se nas [NEHRP Recommended Seismic Provisions for New Buildings and Other Structures \(FEMA P-750\)](#). O documento

[Earthquake Resistant Design Concepts \(FEMA P-749\)](#) fornece uma explicação não-técnica sobre a matéria.

A adoção dos códigos modelo é desigual entre e dentro dos estados, mesmo em áreas com altos níveis de risco sísmico. Alguns estados e jurisdições locais adotaram os códigos, mas fizeram alterações ou exclusões relacionadas às disposições sísmicas.

A título exemplificativo, assinalam-se os códigos de construção da [Califórnia](#) e [Flórida](#).

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da 6.^a Comissão solicitou, nos termos regimentais, a emissão de pareceres escritos pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

A ANMP no seu [parecer](#) menciona que “(...) não pode, em matéria de obras de ampliação, alteração ou reconstrução, deixar de relembrar a recente publicação da Portaria 302/2019, de 12 de setembro, que veio definir “...os termos em que obras de ampliação, alteração ou reconstrução estão sujeitas à elaboração de relatório de avaliação de vulnerabilidade sísmica, bem como situações em que é exigível a elaboração de projeto de reforço sísmico.”, e que, entrando em vigor a 15 de novembro passado, aponta, precisamente, no sentido expendido, no n.º 4 do seu artigo 1.º. Trata-se de uma Portaria que foi publicada nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho, diploma que criou o “regime aplicável à reabilitação de edifícios ou frações autónomas” e que (já) revogou, precisamente, o Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril, que estabelecia o “regime excepcional e temporário aplicável à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tenha sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional” (cuja revogação a presente iniciativa legislativa ainda propõe)”.

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 6 de novembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Foi recebido o [Parecer](#) do Governo da RAA, em 27 de novembro de 2019, no qual se afirma que nada se obsta à iniciativa apresentada.

Os restantes pareceres ou contributos que sejam recebidos serão disponibilizados na página da iniciativa na *Internet*.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valorização neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valorização.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória

VII. Enquadramento bibliográfico

CÓIAS, Vítor – Habitar a cidade: renovação do edificado. In **Atas do seminário: área metropolitana de Lisboa, ambiente urbano e riscos**. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa, [2013]. ISBN 978-972-8759-09-4. P. 146-153. Cota: 52 – 236/2014.

Resumo: O autor apresenta o estado de situação do edificado na área metropolitana de Lisboa, identificando as necessidades decorrentes da sua degradação e meios

disponíveis para a execução de melhorias. Alerta para a perigosidade e vulnerabilidade deste edificado, nomeadamente no âmbito da atividade sísmica. A reabilitação sísmica é, para o autor, uma necessidade absoluta no âmbito da reabilitação do edificado.

MORAIS, Paula Cândida Pereira - **Reabilitação de edifícios: enquadramento jurídico normativo em Portugal**. Porto: Edições Bugalho, 2016. 464 p. Cota: 28.46 - 4/2017.

Resumo: A autora aborda, na sua introdução, e relativamente à questão da reabilitação de edifícios, a existência de um “enquadramento jurídico-normativo parcelar, desarticulado e tendencialmente oposto à definição do próprio conceito de reabilitação”.

A obra destina-se à análise exaustiva deste enquadramento jurídico-normativo.

Divide-se numa primeira área introdutória seguida de três partes específicas: uma Parte I com a delimitação de conceitos no âmbito da Reabilitação de Edifícios; uma Parte II com os Instrumentos Normativos de Regulação da Atividade de Reabilitação de Edifícios e uma Parte III com os Requisitos Normativos Básicos aplicáveis à intervenção em edifícios existentes.

Na área introdutória analisa-se o papel da reabilitação de edifícios nas suas diversas vertentes: na reabilitação urbana, na proteção e valorização do património cultural, na sustentabilidade da ocupação de solo/territórios, no direito ao ambiente e qualidade de vida, no direito à habitação e na atividade económica.

A autora aborda especificamente os regimes jurídicos, especial e excecional, da reabilitação de edifícios em sede de reabilitação urbana (p. 260 a 289). Analisa o regime especial de reabilitação de edifícios que, citando “se aplica às operações urbanísticas compreendidas nas ações de reabilitação de edifícios ou frações localizadas em área de reabilitação urbana” e o regime excecional temporário da reabilitação de edifícios e cito “aplicável às operações de reabilitação de edifícios ou de frações (localizados ou não em áreas de reabilitação urbana), cuja construção, legalmente existente tenha sido concluída há pelo menos trinta anos, sempre que se destinem a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional”, abordando as implicações de ambos os regimes.

SANTOS, Tiago Manuel Brázio dos - **Os princípios reitores da reabilitação urbana, em especial o princípio da protecção do existente** [Em linha]. Coimbra, 2014.

[Consult. 23 fev. 2018]. Tese de Mestrado. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124080&img=7456&save=true>>.

Esta Dissertação de Mestrado, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, aborda e explica o sentido do princípio da proteção do existente, a necessidade da sua consagração na lei e o tipo de obras que por ele se encontram salvaguardadas e que podem ser levadas a cabo nos edifícios legalmente existentes e que sejam titulares das licenças correspondentes, emitidas pela câmara municipal da sua localização.

O autor inicia a sua dissertação abordando os antecedentes da reabilitação urbana e a reabilitação urbana na atualidade, seu enquadramento, conceito e alcance, novos paradigmas emergentes e as estruturas de reabilitação urbana.

De seguida aborda os princípios que regem a reabilitação e princípios norteadores da política de reabilitação passando a dissecar o princípio da proteção do existente, sistematizando o seu conteúdo atendendo ao respetivo regime em sede de RJUE e RJRU, problemas de constitucionalidade que levanta e elaborando uma reflexão crítica relativa às recentes alterações legislativas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/2014 de 8 de Abril, que veio alterar o regime jurídico da proteção do existente e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014 de 9 de Setembro, que veio alterar o RJUE introduzindo, igualmente, alterações em matéria de proteção do existente.

SOUSA, Luísa – O risco sísmico e a área metropolitana de Lisboa. In **Atas do seminário: área metropolitana de Lisboa, ambiente urbano e riscos**. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa, [2013]. ISBN 978-972-8759-09-4. P. 81-105. Cota: 52 – 236/2014.

Resumo: A autora apresenta uma breve descrição sobre a sismicidade de Portugal Continental, identificando de seguida o edificado com vulnerabilidade sísmica e as estratégias de gestão do risco, nomeadamente no âmbito da construção do edificado.