

GECORPA – Grémio do Património

Audição sobre a proposta de lei 24/XII Alterações ao Decreto–Lei n.º 307/2009, RJRU

Vítor Cóias
GECORPA – Grémio do Património
Presidente da direcção

1. INTRODUÇÃO

O GECORPA – Grémio do Património tem como objectivos:

1. Promover a reabilitação do edificado e a valorização dos centros históricos e do Património como via para o desenvolvimento sustentável do País;
2. Contribuir para a qualidade das intervenções através de uma maior qualificação das empresas e dos profissionais e de um adequado ordenamento do sector;
3. Fomentar a mudança do sector da construção, em particular do seu papel na economia e na sociedade.

O presente parecer resulta da análise (sumária, dado o curto intervalo de tempo disponível), da proposta de lei em apreço face aos objectivos que o GECORPA persegue.

2. SEGURANÇA ESTRUTURAL E ECONOMIA DE ENERGIA

Nos termos da proposta de lei 24/XII, tal como na anterior versão, o RJRU, vai, na generalidade, no sentido do 1.º objectivo do GECORPA – Grémio do Património, de promover a reabilitação do edificado e a valorização dos centros históricos, e contribui, por arrasto, para o do desenvolvimento sustentável do País.

No entanto...

- a) Enquanto, na generalidade, o RJRU se preocupa em que as intervenções de reabilitação dos edifícios incluam a vertente estrutural (A «Reabilitação de edifícios» é definida como *a forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional,*

estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às fracções eventualmente integradas nesse edifício...), a proposta de lei, no que toca ao regime simplificado, contenta-se em não diminuir a resistência dos edifícios¹. Tal opção contraria o espírito do RJRU, e é indesejável nas zonas sísmicas do País (LVT e Algarve). Contrária, nomeadamente, a “Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa 2011-2014”, da Câmara Municipal de Lisboa, onde a reabilitação do edificado degradado atendendo ao risco sísmico é claramente assumida como objectivo.

A abordagem do projecto de lei é incorrecta, neste aspecto, pelas seguintes razões adicionais:

1. A reabilitação do edificado, ao aumentar a exposição de pessoas e bens ao risco sísmico, contribui para o aumento da perigosidade dos edifícios e do próprio tecido urbano;

2. Mercê dos avanços do domínio da análise estrutural e da tecnologia de intervenção estrutural em edifícios antigos, conseguidos, nos últimos 10 a 20 anos, através de vastos programas europeus de I&D, em que Portugal participou, a engenharia estrutural portuguesa está em condições de oferecer aos decisores os meios de melhorar substancialmente a segurança estrutural do edificado;

3. O custo da intervenção estrutural é, geralmente, uma parcela adicional, variável, mas relativamente pequena (tipicamente à volta de 20%), do custo total da intervenção de reabilitação.

b) Ao dispensar a aplicação de legislação superveniente, o regime simplificado conduz também a que se não tire partido da oportunidade de melhorar o desempenho energético dos edifícios, conduzindo a que a reabilitação não contribua para a redução do consumo de energia do País, e, portanto, para a sustentabilidade da sua economia.

3. QUALIDADE DAS INTERVENÇÕES, QUALIFICAÇÃO DOS AGENTES

Sendo a reabilitação reconhecidamente mais complexa que a construção nova, o RJRU, quer na versão anterior, quer na proposta de lei em apreço, não

¹ Segundo o n.º 3: Art.º 51.º, mesmo as obras de construção de edifícios de substituição de edifícios existentes são dispensadas do cumprimento das normas legais ou regulamentos supervenientes à construção original, o que parece estranho.

contribui para a melhoria da qualificação das empresas e dos profissionais da construção, na medida em que se limita a remeter para o Decreto-Lei 555/99 de 16 Dez., que define o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), diploma cuja génese remonta ao “pico” da febre construtora que assolou o País, voltado, portanto, para a construção nova, e objecto de sucessivos “remendos”. Remete, também, para a Lei 31/2009 de 3 de Julho e a Portaria 1379/2009 de 30 de Outubro, que definem e regulamentam o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis (RJQTR). Estes diplomas nem sequer mencionam a reabilitação ou a conservação do Património, muito menos têm em conta a especificidade destas áreas de actividade em termos da qualificação dos técnicos responsáveis. O segundo dos diplomas menciona, de passagem, os engenheiros especialistas e faz referências sumárias à experiência desses técnicos, sem definir de que especializações ou experiência se trata nem de que as concede ou avalia.

Ignorar esta questão é incompatível com a proliferação de cursos de arquitectura e engenharia de duvidosa credibilidade e de cursos de engenharia pós-Bolonha, de apenas três anos, portanto sem condições para assegurar as competências requeridas pela especificidade metodológica e tecnológica de muitas intervenções de reabilitação.

A necessidade de qualificação específica é reforçada pela dependência do regime relativamente aos “termos de responsabilidade” (que pode ser visto como o equivalente, no sector da construção, dos “atestados médicos”): declaração de não agravamento das desconformidades; autorização de utilização, constituição de propriedade horizontal.

Outras situações apelam para uma maior necessidade de qualificação dos técnicos responsáveis:

- Avaliação da importância das desconformidades, em particular as de natureza estrutural;
- Referenciação dos elementos de valor patrimonial.

Medidas a tomar:

1. Reduzir o número de situações que dependem de termos de responsabilidade;
2. Restringir a emissão de termos de responsabilidade a engenheiros para tal qualificados;
3. Reforçar a fiscalização (possibilitando, se necessário, o recurso a entidades externas) e as sanções;

4. Requerer às ordens profissionais o estabelecimento de especializações, devidamente regulamentadas, que permitam dispor de arquitectos, engenheiros, e engenheiros técnicos com as necessárias competências.

4. MUDAR O PAPEL DO SECTOR DA CONSTRUÇÃO

Um dos vectores de mudança do sector da construção é a qualificação dos seus agentes. Estimular uma maior qualificação das empresas e profissionais do sector da construção permite:

- a) Reduzir custos ao nível da contratação pública e privada, em particular no que se refere à reabilitação;
- b) Aumentar a produtividade do sector;
- c) Aumentar o valor acrescentado do sector, logo o seu contributo para o PIB;
- d) Proporcionar emprego mais seguro e melhores condições remuneratórias;
- e) Aumentar o contributo do sector para as exportações.

Um dos incentivos mais simples e eficazes para aumentar a qualificação do sector da construção é uma maior exigência por parte das entidades adjudicantes, quanto à organização e à capacidade técnica das empresas e à qualificação dos profissionais que nelas trabalham.

As alterações legislativas propostas ao RJRU não são suficientes para adaptar o enquadramento jurídico do sector do imobiliário e da construção ao paradigma totalmente novo que se tem vindo a impor vigorosamente a partir de 2009. Para além dos diplomas referidos em 3., outros precisam de ser revistos. Salientam-se os seguintes, que não têm na devida conta a especificidade da reabilitação do edificado e da conservação do Património:

Diploma	Objectivo	Insuficiências
D.-L.12/2004 Port. 16/2004	Regime dos “alvarás”	Grelha classificativa desadaptada; Exigências sumárias quanto aos técnicos das empresas; Omissão de exigências quanto à qualificação dos encarregados e operários das empresas.

D.-L.18/2008	CCP – Contratação pública	Ignora o conceito de Património. Permite sistemas qualificação nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, mas é omissa em relação à reabilitação do edificado e do Património.
--------------	---------------------------	---

Medida a tomar:

Rever a legislação da contratação pública e diplomas subsidiários aumentando a exigência de qualificação dos recursos humanos das empresas.

5. OS INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIROS À REABILITAÇÃO.

Os incentivos fiscais e financeiros a operações de reabilitação urbana continuam a ser um instrumento essencial para a promoção das operações de reabilitação dos tecidos urbanos.

A proposta de Lei em apreciação, impede a obtenção de benefícios fiscais ou financeiros nestes casos (ver artigo 14.º), designadamente em matéria de isenção de IMT, de IMI, ou mesmo de aplicação da taxa reduzida de IVA. Tal como impede que tais operações isoladas possam candidatar-se aos projectos e regimes especiais de financiamento e participação legalmente existentes.

Trata-se de uma contradição que tenderá a tornar residual a reabilitação urbana isolada.

6. REGIME ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO PRÉVIA

A frequente ineficácia dos procedimentos de controlo prévio de operações urbanísticas que seguem o regime de comunicação prévia não reside nos prazos estabelecidos no RJUE para rejeição ou admissão das comunicações, mas sim no sistemático incumprimento de tais prazos.

Assim sendo, parece desaconselhável a redução de tal prazo de 20 para 15 dias úteis. Um prazo demasiado exíguo envolve o risco de permitir a admissão de procedimentos de comunicação prévia sem possibilidade de efectivo controlo prévio.

O regime sancionatório em caso de responsabilidade por atrasos ou omissão de decisão nos prazos legais deveria ser equacionado.

7. CONCLUSÃO

O regime simplificado proposto na proposta de lei em apreço pode ser melhorado, de modo a criar oportunidades para o aumento da segurança estrutural, em particular, a sísmica, e do desempenho energético dos edifícios por ele abrangidos.

Recomendam-se, também, uma maior exigência quanto à qualificação dos técnicos chamados a decidir nas diversas situações de que a qualidade das intervenções de reabilitação pode depender.

É necessário repensar o regime fiscal restritivo que resulta da actual proposta.

A revisão do diploma em apreço deve ser completada com a dos diplomas relacionados, de modo a conseguir a adequação do enquadramento jurídico da construção à nova realidade.

Lisboa, 2012-01-24