

Codificação do quadro legal e regulamentar da Construção

Um processo faseado e colaborativo

João Branco Pedro | Vitor Campos

Sede Nacional da Ordem dos Engenheiros | 9 de maio de 2023



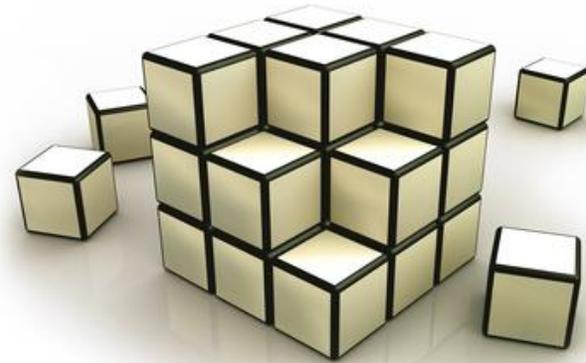
ORDEM
DOS
ENGENHEIROS



LABORATÓRIO NACIONAL
DE ENGENHARIA CIVIL

O que significa «codificação»?

- › No Direito, o termo «codificação» refere-se ao processo de **reunir** e **sistematizar** todas as normas jurídicas de um determinado ramo do direito num único conjunto de leis ou num código
- › A codificação tem como objetivos
 - Tornar mais **acessível** e **compreensível** o conjunto de normas sobre um tema
 - Estabelecer uma **coerência** e **unidade** entre as leis e princípios que regem o tema



A **codificação** das normas técnicas da construção está prevista no *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (RJUE) desde 1999

Desde então, várias entidades do setor da construção, em particular as **ordens profissionais**, têm reclamado a codificação

No entanto, a codificação das NTC não avançou, sendo um **trabalho complexo** que envolve mais do que um simples trabalho técnico de **compilação** e **organização** de fontes legislativas

A codificação é um processo complexo, que deve começar por um cuidadoso **planeamento**

1. Introdução
2. Diagnóstico
3. Desafios e oportunidades
4. Objetivos
5. Opções de base
6. Modelos possíveis
7. Notas finais

1. Introdução



Regulamentos e códigos de construção

- › As NTC agrupam-se e organizam-se em «**regulamentos técnicos de construção**», que tratam de uma exigência, instalação técnica ou tipo de edifício

ou podem fazer parte de

- «**códigos técnicos de construção**», que são mais abrangentes e tratam, de forma integrada, um conjunto de exigências, instalações técnicas e tipos de edifícios

Alguns regulamentos e códigos técnicos de construção contêm também normas procedimentais, embora a sua finalidade primordial seja definir NTC



Integração no sistema regulador da construção

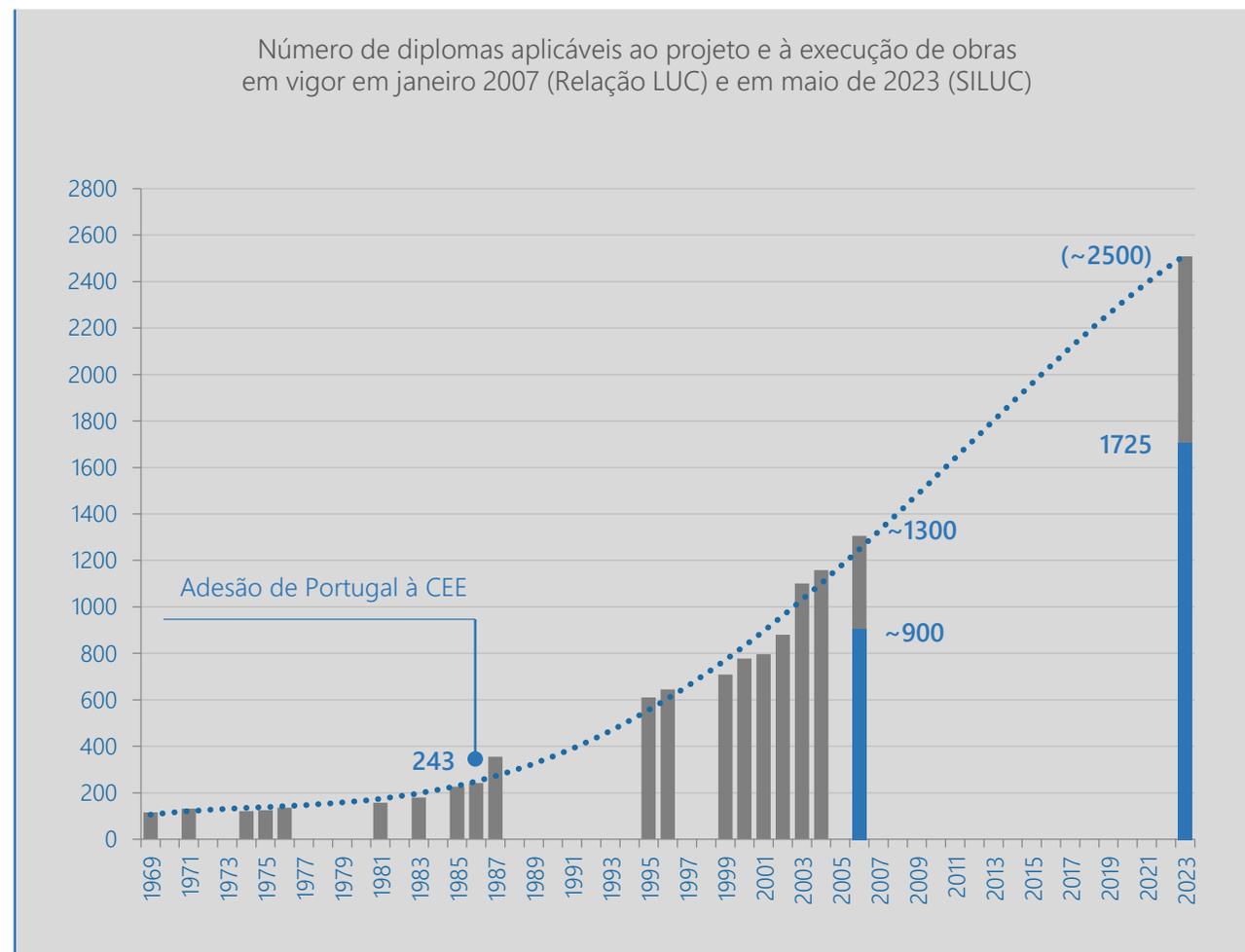
- > As NTC constituem **um elemento essencial** do sistema regulador da construção
- > Para um funcionamento eficiente e eficaz do setor da construção, os vários elementos do sistema devem estar **corretamente articulados** entre si



Análise quantitativa

- › Em **maio de 2023**, a Relação disponível no SILUC contém **1725** diplomas em vigor, de âmbito nacional, regional e europeu (sem contar com os diplomas de alteração)
- › Desde 1986 (data da adesão de Portugal à então CEE), verificou-se um crescimento **exponencial** do número de diplomas constantes da Relação

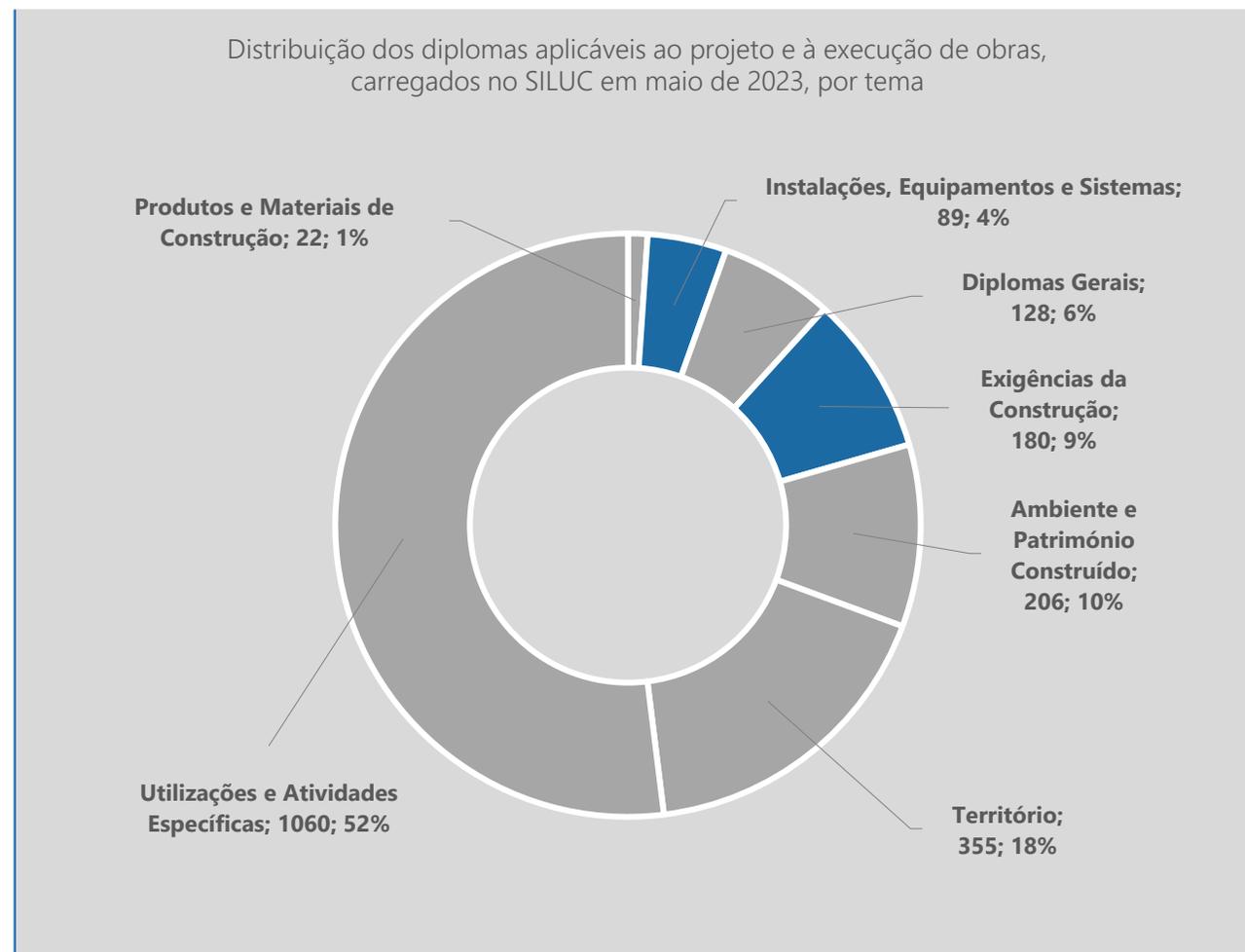
Este crescimento agravou significativamente as dificuldades de acompanhamento e aplicação das NTC



Análise quantitativa

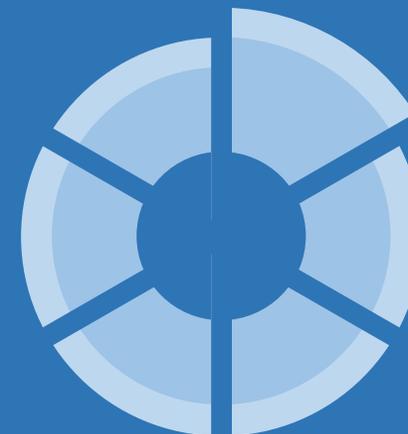
- > O número de diplomas relativos a
 - Exigências da construção – 180
 - Instalações, equipamentos e sistemas – 89
 - Total – 269

É **bastante menor**



Os valores parciais totalizam mais de 1725 diplomas porque alguns deles são relevantes para mais de uma categoria

2. Diagnóstico



Diagnóstico

1. O quadro normativo da construção está hoje **mais completo** e **atualizado**

- › Do ponto de vista da salvaguarda da qualidade da construção, tem-se verificado uma **evolução positiva** do quadro normativo da construção
- › Durante os últimos 20 anos foram **aprovadas** NTC em domínios anteriormente omissos e **revistas** as principais normas técnicas anteriormente existentes

Diagnóstico

1. O quadro normativo da construção está hoje **mais completo** e **atualizado**
2. As normas técnicas da construção estão **dispersas** e **fragmentadas**

- › **Ausência de um modelo global** para a elaboração e organização das NTC
- › **Dispersão das responsabilidades** de preparação das NTC por diversas entidades sectoriais, **sem uma coordenação eficaz**
- › **Ausência de um trabalho de sistematização, harmonização e consolidação** das NTC num corpo mais compreensível e, sobretudo, coerente

Diagnóstico

1. O quadro normativo da construção está hoje **mais completo e atualizado**
2. As normas técnicas da construção estão **dispersas e fragmentadas**
3. A **interpretação** de algumas normas técnicas **não é fácil**

- › **Crescente complexidade** da construção
- › Prática pouco generalizada de publicação de **documentos de interpretação**
- › Falta de **conceitos e terminologia uniformes**
- › **Limitada participação** dos principais interessados e **reduzida discussão pública** das NTC na fase de elaboração, alteração ou revisão

Diagnóstico

1. O quadro normativo da construção está hoje **mais completo** e **atualizado**
2. As normas técnicas da construção estão **dispersas** e **fragmentadas**
3. A **interpretação** de algumas normas técnicas **não é fácil**
4. Algumas normas técnicas encontram-se **desatualizadas**

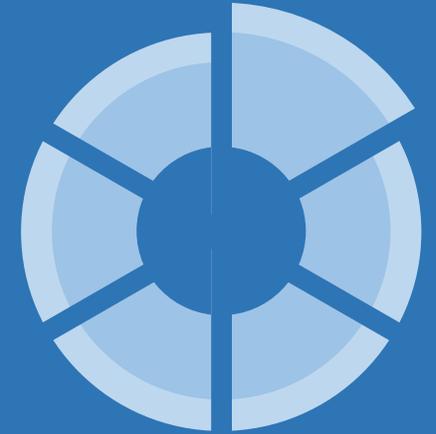
- › O RGEU, aprovado em 1951, é o **exemplo mais flagrante**. Desde 1975, houve **três iniciativas oficiais de revisão do RGEU**, das quais duas produziram propostas finais (1990 e 2004)
- › Nenhuma das propostas logrou ser aprovada, embora exista um **consenso geral sobre a necessidade de rever este regulamento**
- › A revisão do RGEU e a codificação das NTC estão hoje **interligadas**, o que coloca a revisão do RGEU num contexto diverso dos anteriores processos de revisão (passou a estar associada à reforma da arquitetura do quadro regulamentar, no âmbito do processo de codificação)

Diagnóstico

1. O quadro normativo da construção está hoje **mais completo** e **atualizado**
2. As normas técnicas da construção estão **dispersas** e **fragmentadas**
3. A **interpretação** de algumas normas técnicas **não é fácil**
4. Algumas normas técnicas encontram-se **desatualizadas**
5. As normas técnicas estão hoje **melhor adaptadas** à reabilitação de edifícios

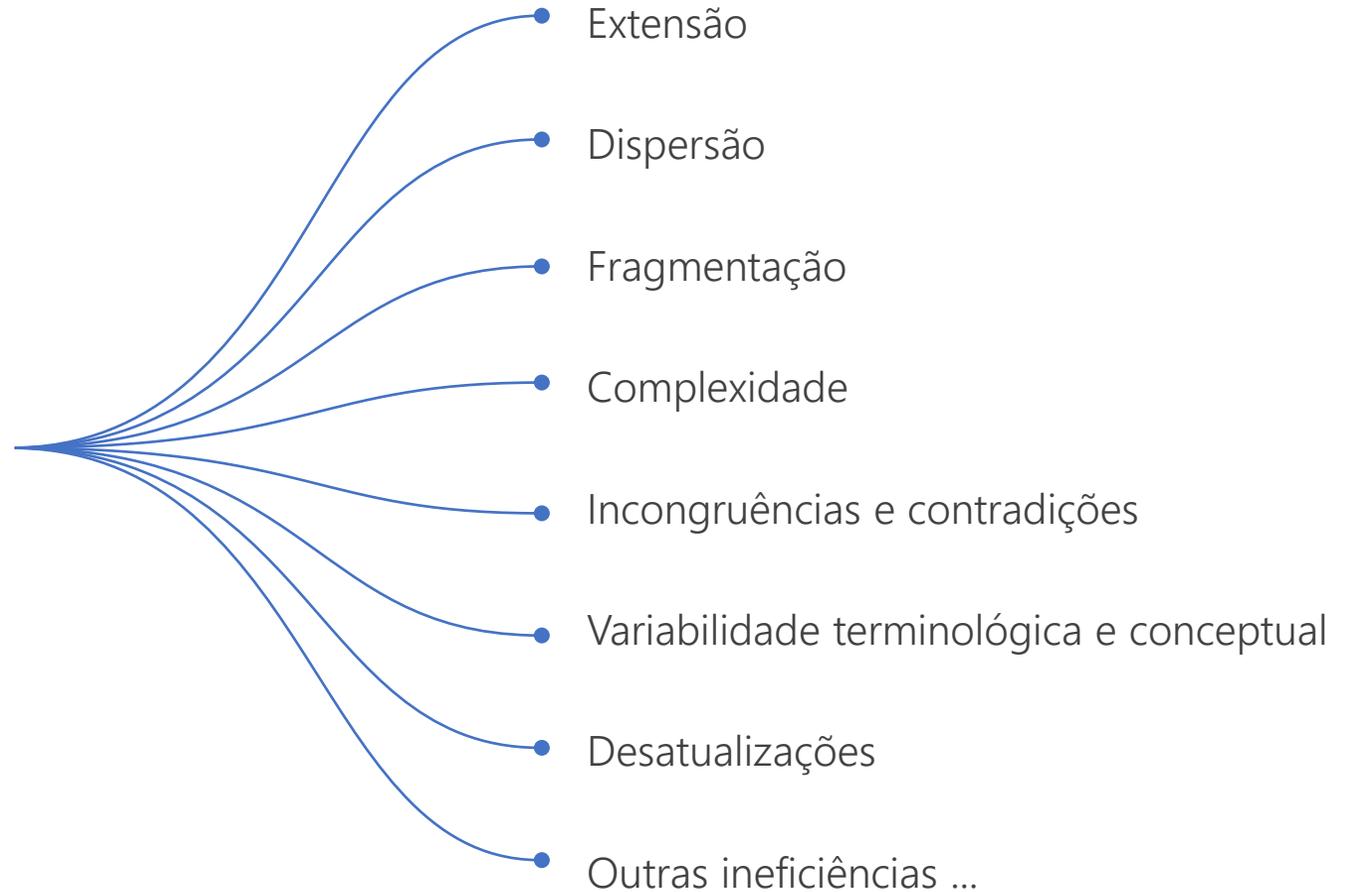
- › O **princípio da proteção do existente** está consagrado no RJUE e no RJRU
- › Em 2019 foi aprovado um **regime aplicável à reabilitação de edifícios e frações autónomas** que estabelece:
 - **Princípios fundamentais** para a reabilitação de edifícios
 - **Normas técnicas específicas** para os edifícios existentes

3. Desafios e oportunidades



Oportunidade

O processo de codificação constitui uma **oportunidade** para resolver **problemas estruturais e funcionais** do quadro legal e regulamentar e do sistema regulador da construção

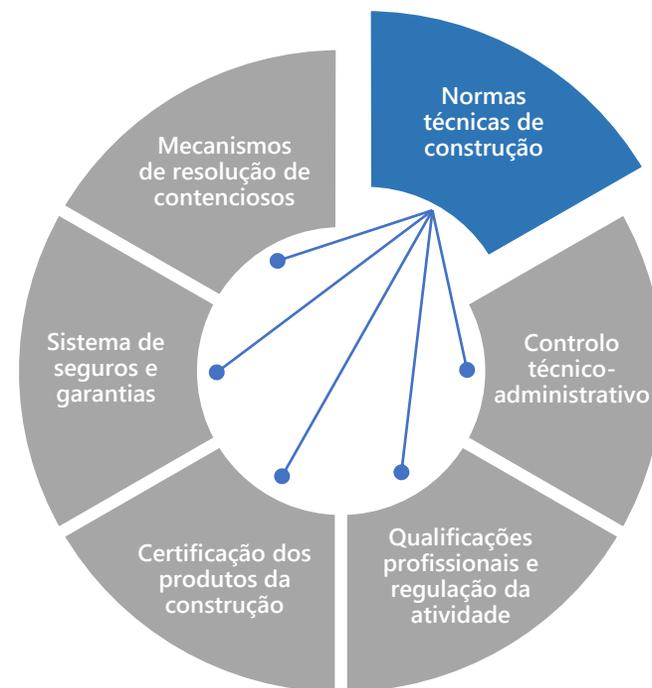


Desafios

1. As normas técnicas da construção estão **articuladas** com outros elementos do sistema regulador da construção

As opções adotadas na codificação das NTC devem ser articuladas com os restantes elementos deste sistema

Pode ser necessário introduzir ajustamentos e alterações na legislação específica dos outros elementos do sistema, caso não sejam também englobadas no processo de codificação



Desafios

- Existem vários **modelos** de organização e de formulação das exigências normativas

Deve ser adotado o modelo que melhor se adequa à tradição jurídica, técnica e administrativa portuguesa

A escolha deve ser fundamentada em investigação sobre as melhores práticas de outros países (i.e., estudos comparados)



Desafios

3. A codificação é um processo **complexo** e temporalmente **dilatado**

É vantajoso adotar um processo incremental, desenvolvido por etapas

Que permita obter resultados parciais úteis antes da codificação estar totalmente concluída

Que permita introduzir eventuais correções que a experiência de aplicação revele adequadas

O SILUC é um exemplo destas duas ideias, pois além de ser instrumental para a codificação proporciona desde já um serviço útil à comunidade e ao setor da construção



Desafios

4. É necessário ter em consideração a diversidade de **tipos de edifícios**

Os requisitos devem ser definidos por categorias que agrupam edifícios cujos usos tenham requisitos idênticos

Essas categorias, podem ser subdivididas em subcategorias, considerando outras características, como o efetivo, o tipo de estrutura, o número de pisos ou a localização

UTILIZAÇÃO-TIPO (UT)	CATEGORIA DE RISCO	
	NÍVEIS DE RISCO	FATORES DE RISCO
I - Habitacionais II - Estacionamentos III - Administrativos IV - Escolares V - Hospitalares e Lares de Idosos VI - Espetáculos e Reuniões Públicas VII - Hoteleiros e Restauração VIII - Comerciais e Gares de Transporte IX - Desportivos e de Lazer X - Museus e Galerias de arte XI - Bibliotecas e arquivos XII - Industriais, oficinas e armazéns	1º - Risco reduzido 2º - Risco moderado 3º - Risco elevado 4º - Risco muito elevado	<ul style="list-style-type: none">• Altura da UT• Efetivo total• Efetivo nos locais de risco D e E• Espaço coberto ou ao ar livre• N.º pisos abaixo do plano de referência• Carga de incêndio• Saída direta para o exterior no plano de referência, nas 1ªs categorias de risco

Desafios

5. É necessário ter em consideração a especificidade das **obras em edifícios existentes**

A construção de novos edifícios e a reabilitação de edifícios existentes devem ser tratadas de forma diferenciada



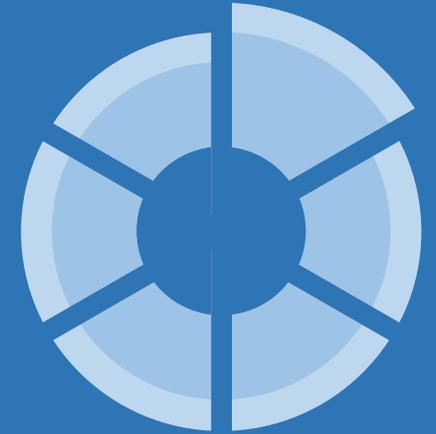
Desafios

6. O processo de codificação requer um amplo **consenso** institucional, estável no tempo, entre as várias entidades do setor da construção

Deve ser estabelecida uma visão compartilhada, definida uma estratégia, estimulada a participação, promovida a transparência e a comunicação, e firmado um compromisso comum



4. Objetivos



Objetivos que se perfilam como consensuais

Os seguintes objetivos para o processo de codificação perfilam-se aparentemente como **consensuais** entre as diversas partes interessadas:

- › Compatibilizar as disposições entre **domínios regulamentares**
- › Harmonizar os **conceitos** e a **terminologia** utilizados
- › Atualizar os **requisitos obsoletos**
- › Promover a **objetividade** na interpretação das disposições
- › Adotar uma formulação dos requisitos que confira **maior flexibilidade** na conceção, sem perda de qualidade
- › Aprofundar as exigências de **manutenção** dos edifícios, de **economia de água** bem como as **práticas de construção sustentáveis**



Existem outras questões sobre o processo de codificação que **não reúnem consenso** e que, por isso, exigem discussão prévia à sua adoção, ou não, como objetivos

5. Opções de base



Será necessário aprovar uma lei de bases da construção?

Sim

O código deverá ter na cúpula uma lei de bases da construção

Não

Os conteúdos usualmente definidos numa lei de bases da construção são distribuídos pelos vários diplomas, dispensando a existência autónoma de uma lei de bases

Tradicionalmente uma lei de bases da construção define os princípios fundamentais

- (i) da **regulamentação técnica**,
- (ii) dos **procedimentos de controlo e construção** e
- (iii) dos **deveres e responsabilidades** das partes envolvidas

1. Qual deverá ser o objeto do código?

Construção

Aplicável a edificação e outras construções
(*e.g.*, pontes, barragens, vias de comunicação, infraestruturas)

Código da construção

Edificação

Aplicável a todos os edifícios independentemente do seu uso

Código da edificação

Habitação

Aplicável a apenas aos edifícios habitacionais

Código da habitação

2. Quais deverão ser os conteúdos a incluir?

Normas técnicas
da construção ^[1]

Controlo
técnico-
administrativo ^[2]

Qualificações dos
profissionais e
regulação da
atividade ^[3]

Certificação dos
produtos da
construção ^[4]

Sistema de
seguros e
garantias ^[5]

Mecanismos de
resolução de
conflitos ^[6]

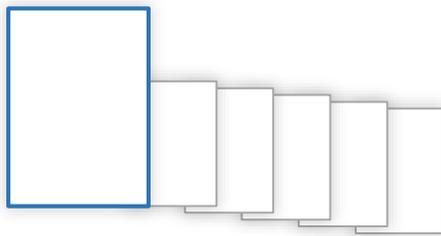
Outros ... ^[7]

Será um «**Código Técnico**» se incluir apenas os conteúdos ^[1] e ^[2],
e um «**Código**» se os conteúdos forem mais alargados

3. Como deverá ser organizada a regulamentação da construção?

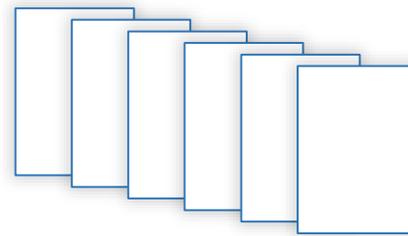
Um documento principal

Complementado com documentos secundários (de natureza jurídica variada), com aspetos de maior pormenor



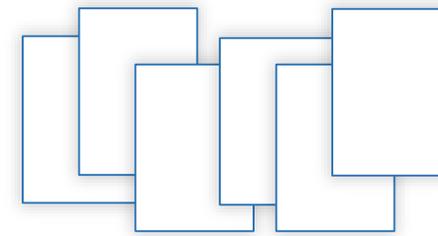
Um conjunto coordenado de documentos

Geralmente organizados por exigência



Documentos legais separados

Geralmente tratando diferentes exigências ou tipos de edifício



4. Como deverão ser formulados os requisitos?

Formulação funcional

complementada com documentos aprovados
(e.g., Inglaterra e País de Gales)

Formulação de desempenho

complementada pontualmente com requisitos prescritivos
(e.g., Espanha)

Combinação de formulação de desempenho e prescritiva

(e.g., Portugal)

Funcional – São apenas definidos os objetivos genéricos a atingir, geralmente acompanhados por «documentos aprovados»

Desempenho – São definidos o nível de desempenho a atingir em termos quantitativos e o método de determinação

Prescritiva – São definidas soluções espaciais ou de construção específicas

5. Serão publicados documentos oficiais de apoio?

Os regulamentos **deverão incluir**, além dos requisitos obrigatórios, **orientações complementares** sobre a sua implementação

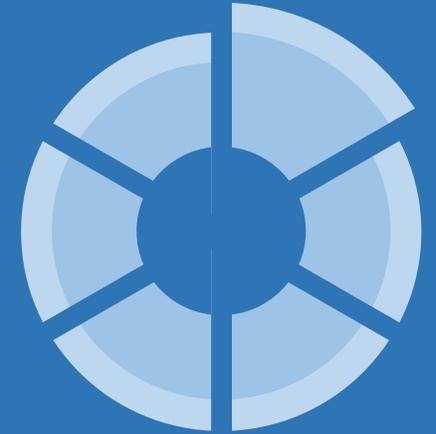
Serão elaborados **documentos técnicos oficiais**, não obrigatórios, com informações técnicas complementares

Não existirão documentos oficiais de apoio

A informação técnica complementar poderá incluir:

- (i) **fundamentação técnica** dos requisitos regulamentares
- (ii) **ilustração** dos requisitos regulamentares
- (iii) **exemplos** de soluções que satisfazem os requisitos
- (iv) **recomendações** para um desempenho acima do nível mínimo
- (v) **bibliografia de referência**

6. Modelos possíveis



Consoante as **respostas** às questões anteriores
podem ser deduzidos diferentes
modelos para o processo de codificação das NTC

O leque de possibilidades é **amplo**

Apenas com **caráter exploratório**,
apresentam-se a seguir **4** dessas possibilidades

Aperfeiçoar o atual modelo

Aperfeiçoar o modelo vigente, revendo o **RGEU** e estabelecendo **orientações** para a revisão da regulamentação técnica da construção, que será progressivamente realizada

1. *Qual será o objeto do código?*
Aplicável a todos os edifícios independentemente do seu uso
2. *Quais serão os conteúdos a incluir?*
Considerar apenas as NTC
3. *Como será organizada a regulamentação da construção?*
Manter a atual organização das NTC em documentos legais separados
4. *Como serão formulados os requisitos?*
Privilegiar uma formulação de desempenho, mas admitir requisitos prescritivos
5. *Serão publicados documentos oficiais de apoio?*
Não serão publicados documentos oficiais de apoio



Evoluir com base no atual modelo

Harmonizar num **documento único** os principais regulamentos, privilegiando uma **formulação de desempenho**, mas admitindo requisitos prescritivos quando justificado

1. *Qual será o objeto do código?*
Aplicável a todos os edifícios independentemente do seu uso
2. *Quais serão os conteúdos a incluir?*
Considerar apenas as NTC
3. *Como será organizada a regulamentação da construção?*
Criar um documento principal, complementado com documentos secundários com aspetos de maior pormenor e para edifícios com diferentes usos
4. *Como serão formulados os requisitos?*
Privilegiar uma formulação de desempenho, mas admitir requisitos prescritivos
5. *Serão publicados documentos oficiais de apoio?*
Não serão publicados documentos oficiais de apoio



Reformular o atual modelo

Harmonizar num **documento único** os principais regulamentos, adotando uma **formulação de desempenho**, complementada com documentos técnicos oficiais, e integrar outros elementos do sistema regulador da construção

1. *Qual será o objeto do código?*
Aplicável a todos os edifícios independentemente do seu uso
2. *Quais serão os conteúdos a incluir?*
Considerar as NTC e outros elementos do sistema regulador da construção
3. *Como será organizada a regulamentação da construção?*
Criar um documento principal, complementado com documentos secundários com aspetos de maior pormenor e para edifícios com diferentes usos
4. *Como serão formulados os requisitos?*
Adotar sobretudo uma formulação de desempenho
5. *Serão publicados documentos oficiais de apoio?*
Elaborar documentos técnicos oficiais com informações técnicas complementares



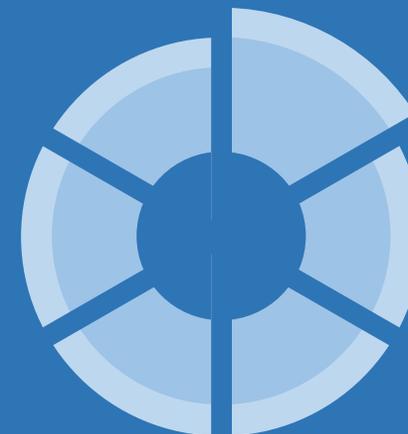
Adaptar um código existente

Adaptar um **código de construção internacional** ao contexto português, substituindo a regulamentação técnica da construção atualmente em vigor

1. *Qual será o objeto do código?*
Aplicável a todos os edifícios independentemente do seu uso
2. *Quais serão os conteúdos a incluir?*
Considerar apenas a NTC
3. *Como será organizada a regulamentação da construção?*
Criar um documento principal e unificador
4. *Como serão formulados os requisitos?*
Combinação de formulação de desempenho e prescritiva
5. *Serão publicados documentos oficiais de apoio?*
Não serão publicados documentos oficiais de apoio



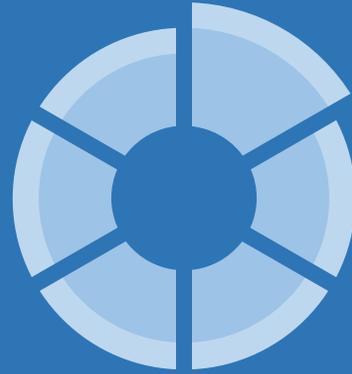
7. Notas finais



Notas finais

- › Foram apresentados resultados de um **estudo em curso** no LNEC, que visa apoiar a reflexão sobre o processo de codificação das NTC em Portugal
- › O passo seguinte do estudo será aprofundar a análise **comparativa** da regulamentação técnica de **diversos países**, o que ajudará a fundamentar as opções e o modelo a adotar
- › Antes de iniciar o processo de codificação considera-se necessário elaborar um **planeamento cuidadoso**
- › Independentemente das opções que venham a ser escolhidas, deve ser adotado um processo **faseado, incremental** e **colaborativo**





Obrigado pela atenção

João Branco Pedro | Vitor Campos



LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL