PROVEDOR DE JUSTIÇA
A Provedora-Adjunta

Ao CDN. Divulgar no site.
27/9/2019

Exm.º Senhor
Bastonário
Ordem dos Engenheiros Técnicos
Praça D. João da Câmara, 19
1200-147 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
		S-PdJ/2019/19136 – 20-09-2019
		Q/3939/2018 (UT1)

S-PdJ/2019/19136

Assunto: operações urbanísticas particulares – intervenção do diretor de fiscalização de obra – obrigatoriedade - possibilidade

Analisadas todas as questões controvertidas, foi preparada, em 28-8-2019, a informação em anexo, cujo teor aprovei.

Em face do exposto, determinei a conclusão do processo organizado e instruído sobre a queixa da Ordem dos Engenheiros Técnicos, tendo igualmente dado instruções para que as conclusões expressas na referida informação fossem facultadas tanto à Câmara Municipal do Cartaxo, como à Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

Com os melhores cumprimentos,

A Provedora-Adjunta,

Teresa de Thuna Anjinho

(*Teresa Anjinho*)

Anexo: informação de 28-8-2019

OET
Ordem dos Engenheiros Técnicos
Reg. N.º 614 Livro 19 Folhas 25
25-09-2019

Rua do Pau de Bandeira, 9 – 1249-088 – Lisboa
Tel. 213 926 600 – Fax 213 961 243
provedor.adjunto@provedor-jus.pt | http://www.provedor-jus.pt

PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Parecer:

Concordo com a informação da Senhora Assessora e, bem assim, com as respetivas conclusões.
Em suma, concordo com a conclusão de que a intervenção do diretor de fiscalização não está limitada às obras públicas — e de que tal entendimento encontra sustentação na Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril, que identifica os elementos instrutórios dos procedimentos previstos no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, e também na Portaria n.º 349-C/2013, de 2 de dezembro, sobre os elementos que demonstrem o cumprimento do Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Habitação e do Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Comércio e Serviços.
Parecendo-me também que a presente informação poderá ter utilidade para os municípios membros da ANMP, concordo com a sugerida comunicação.
À Consideração da Senhora Provedora Adjunta.
O coordenador,

13-09-2019

Despacho:

Concordo com a informação e conclusões alcançadas.

Mais determino que se proceda à respectiva divulgação junto da ANMP, conforme parecer do Senhor Coordenador.

A Provedora-Adjunta,

16.09.2019

Assunto: operações urbanísticas particulares – intervenção do diretor de fiscalização de obra – obrigatoriedade – possibilidade

Informação
Q-3939/2018 (UT1)
Data: 28-8-2019

I
Queixa

Pela Ordem dos Engenheiros Técnicos veio requerida a intervenção do Provedor de Justiça, junto da Câmara Municipal do Cartaxo, opondo-se aquela associação pública ao entendimento sufragado pela autarquia, da dispensa da apresentação de termo de

responsabilidade subscrito por diretor de fiscalização de obra quando de procedimento administrativo de licenciamento ou de comunicação prévia de operação urbanística particular se tratasse: "o Diretor de Fiscalização só é obrigatório em sede de obra pública". Este entendimento parecia de difícil compreensão atendendo a que não se vislumbrava no sistema normativo vigente suporte para tanto.

Impunha-se, assim, requerer à Câmara Municipal do Cartaxo que aclarasse o entendimento exposto.

Importava saber, em suma, se, em todos os procedimentos administrativos de licenciamento ou de comunicação prévia de operação urbanística particular em instrução na Câmara Municipal do Cartaxo, era dispensada a apresentação de termo de responsabilidade subscrito por diretor de fiscalização de obra.

E, caso tal dispensa não fosse universal, era relevante conhecer, também, os critérios que eram aplicados na decisão, caso a caso.

II
Contraditório

A Câmara Municipal do Cartaxo habilitou-nos com explicação detalhada, nos termos que constam da Informação 2019/VB/DAGRH-AJ.

Em suma, a Câmara Municipal do Cartaxo esclareceu o seu entendimento e deu conta de que suscitara a intervenção do INSTITUTO DOS MERCADOS PÚBLICOS, DO IMOBILIÁRIO E

DA CONSTRUÇÃO, o qual emitiu pronúncia nos termos que (a autarquia) nos transmitiu, e que a seguir se sintetizam:

— o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação estabelece três regimes para o controlo prévio das operações urbanísticas: licença, comunicação prévia e autorização de utilização;
— a obrigatoriedade da existência de diretor de fiscalização de obra varia consoante a natureza do regime de controlo prévio a aplicar;
— no regime de licenciamento não é obrigatória a existência de diretor de fiscalização, exceto quando se trate de obras de demolição;
— no regime de comunicação prévia é obrigatória a existência de diretor de fiscalização de obra;
— no regime de autorização de utilização cabe ao dono da obra a decisão de contratar (ou não) diretor de fiscalização;
— pelo que concluía no sentido de "ser o entendimento da Câmara Municipal do Cartaxo sobre a (não) obrigatoriedade da existência de director de fiscalização nas obras particulares (...), desconforme face à letra da lei, restringindo, sem qualquer fundamentação válida, a actividade profissional de técnicos devidamente habilitados para o exercício das funções de director de fiscalização [se] obra ..." (cit.).

Dispôs-se a Câmara Municipal do Cartaxo a reanalisar a questão à luz do ordenamento jurídico vigente, concluindo, agora, dever considerar-se obrigatória a existência do diretor de fiscalização de obra:

(i) no procedimento de comunicação prévia;

(ii) no procedimento de licenciamento de obras de demolição.

Já no procedimento de autorização de utilização a figura do diretor de fiscalização é alternativa ao diretor de obra.

Nos demais casos, o promotor da operação urbanística pode sempre optar pela contratação de ambos.

III
Apreciação

Para a completa dilucidação da questão exposta — i.e., obrigatoriedade da intervenção de diretor de fiscalização quando da execução de obra particular se trate — importa convocar:

— o regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro[1], Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE);
— o regime aprovado pela Lei n.º 31/2009, de 3 de julho[2], Qualificação Profissional dos Responsáveis por Projetos e pela Fiscalização e Direção de Obra;
— o regime aprovado pela Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril, que identifica os elementos instrutórios dos procedimentos previstos no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação;

[1] Na redação do Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio.

[2] Na redação da Lei n.º 25/2018, de 14 de junho.

— o regime aprovado pela Portaria n.º 1268/2008, de 6 de novembro, que define o modelo e requisitos do livro de obra e fixa as características do livro de obra eletrónico.

Vejamos: é certo que o artigo 10.º, n.º 1, do RJUE, exige que o requerimento ou comunicação seja sempre instruído com declaração dos autores dos projetos e do coordenador dos projetos, nada estabelecendo quanto à obrigatoriedade de tal requerimento ser também acompanhado de declaração do diretor de fiscalização da obra.

Se nos ativéssemos a esta prescrição, ficaria a certeza de que em caso algum a intervenção do diretor de fiscalização de obra seria obrigatória.

E o artigo 63.º, n.º 1, do RJUE, ao prever que o pedido de autorização de utilização possa ser instruído com as telas finais, acompanhadas de termo de responsabilidade subscrito pelo diretor de obra **ou** pelo diretor de fiscalização de obra, reforçaria a ideia de que a intervenção desde último seria sempre facultativa (i.e., na disponibilidade do requerente do procedimento).

Compreende-se a dúvida. Todavia, as normas contidas noutros diplomas disciplinadores autorizam uma resposta em sentido diferente.

Veja-se, a título de exemplo, a previsão contida no artigo 22.º, n.º 3, da Lei n.º 31/2009, de 3 de junho, que inculca a ideia da obrigatoriedade da intervenção deste técnico quando dispõe que: "Conjuntamente com o requerimento ou comunicação que dê início ao procedimento administrativo de licenciamento ou comunicação prévia são apresentados,

termo de responsabilidade, relativamente ao coordenador de projeto, aos autores de projeto **e** ao diretor de fiscalização de obra, podendo, neste último caso, ser entregue aquando do pedido de autorização de utilização (...)" (cit.).

Mas esta ideia de obrigatoriedade estaria afastada pelo disposto no artigo 14.º, n.º 2, da mesma Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, que contém norma que disciplina casos em que "**não seja legalmente prevista a existência obrigatória** de diretor de fiscalização de obra" (cit.).

Esta ausência da obrigatoriedade de intervenção do diretor de fiscalização de obra em todos os procedimentos administrativos de controlo da execução de obras particulares (independentemente da sua natureza) parecia reforçada pela previsão contida na alínea b) do parágrafo 4.º da Portaria n.º 1268/2008, de 6 de novembro, ao restringir, **aos casos aplicáveis**, a obrigatoriedade de o termo de abertura do livro de obra conter a identificação do técnico responsável pela direção de fiscalização da obra.

A dúvida fica adensada quando se constata que a mesma Portaria n.º 1268/2008, de 6 de novembro, também estabelece que o diretor de fiscalização de obra **e** o diretor de obra estão conjuntamente obrigados a registar, com periodicidade mensal, contada da data do início da obra tal como registada no livro de obra, o estado de execução da obra (isto para além de outros registos) — parágrafo 8.º.

E também prevê que, concluída a execução da obra, deve ser lavrado termo de encerramento do livro de obra, datado e assinado pelo titular do alvará de licença ou título

de admissão de comunicação prévia, pelo dono de obra, se pessoa diversa, e pelo diretor de fiscalização da obra, caso haja — parágrafo 16.º.

Ficaria, pois, por sanar, face a uma incompreensível contradição entre normas, a questão sobre os casos e termos em que a intervenção do diretor de fiscalização de obra seria ou não, afinal, legalmente exigida, não fosse o artigo 9.º, n.º 4, do RJUE, estabelecer a obrigatoriedade de o pedido ou comunicação ser acompanhado dos elementos instrutórios previstos em portaria aprovada pelos ministros responsáveis pelas obras públicas e pelo ordenamento do território.

É, pois, por meio da análise do que é disposto na Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril, diploma regulamentar de execução, que as dúvidas vão ser definitivamente dissipadas.

Assim,

no procedimento de ***licenciamento***:

— no caso de operações de loteamento — não é exigida a intervenção de diretor de fiscalização (número 13).
— no caso de obras de urbanização — não é exigida a intervenção de diretor de fiscalização (número 14).
— no caso de obras de edificação, para efeitos de aprovação do projeto de arquitetura — não é exigida a intervenção de diretor de fiscalização (número 15).

— quando se trate de obras de edificação, na sequência da aprovação do projeto de arquitetura, projetos de especialidades em função do tipo de obra a executar — não é exigida a intervenção de diretor de fiscalização (número 16).
— quando se trate de obras de demolição — é exigido termo de responsabilidade assinado pelo diretor de fiscalização de obra (número 17, alínea j)).
— no caso de trabalhos de remodelação de terrenos — não é exigida a intervenção de diretor de fiscalização (número 18).

No procedimento de ***comunicação prévia***:

— no caso de operações de loteamento — é exigido termo de responsabilidade assinado pelo diretor de fiscalização de obra (número 19, alínea n)).
— no caso de obras de urbanização — é exigido termo de responsabilidade assinado pelo diretor de fiscalização de obra (número 20, alínea m)).
— quando se trate de trabalhos de remodelação de terrenos — é exigido termo de responsabilidade assinado pelo diretor de fiscalização de obra (número 21, alínea i)).
— quando se trate de obras de edificação — é exigido termo de responsabilidade assinado pelo diretor de fiscalização de obra (número 22, alínea p)).
— quando se trate de obras de demolição — é exigido termo de responsabilidade assinado pelo diretor de fiscalização de obra (número 23, alínea m))
— no caso de outras operações urbanísticas — é exigido termo de responsabilidade assinado pelo diretor de fiscalização de obra (número 24, alínea i))

No procedimento de ***autorização e alteração da utilização***:

— na autorização de utilização de edifícios ou suas frações formulado na sequência de obra sujeita a controlo prévio — é exigido, em alternativa, termo de responsabilidade subscrita pelo diretor da obra **ou** pelo diretor de fiscalização da obra, nos termos do n.º 1 do artigo 63.º do RJUE e, ainda, nos termos e para os efeitos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1.2 e 2.2 do anexo à Portaria n.º 349-C/2013, de 2 de dezembro (parágrafo 25, alínea b)).

Note-se que inexiste contradição entre as conclusões que alcançámos — no sentido da dispensa, nos casos e termos acima enunciados, da intervenção do diretor de fiscalização de obra — e as disposições normativas citadas, que inculcavam a ideia da necessidade de intervenção daquele técnico em todos os procedimentos de controlo de operações urbanísticas particulares, independentemente da sua natureza. Isto, porque as previsões constantes das citadas normas têm o seu campo de aplicação restringido aos casos em que a intervenção do diretor de fiscalização é legalmente exigida, bem como àqueles outros em que a sua intervenção tem lugar por decisão do requerente do procedimento.

IV
Conclusão

Resulta do que fica exposto que o legislador não pretendeu estabelecer a obrigatoriedade da intervenção do diretor de fiscalização de obra em todos os tipos de procedimento de controlo administrativo de operação urbanística particular. Esta terá lugar, apenas, nos casos e termos acima elencados.

Como também resulta que não pretendeu o legislador restringir a obrigatoriedade da intervenção do diretor de fiscalização às obras públicas.

Em face do exposto, e considerando que o tratamento da questão, pela Câmara Municipal do Cartaxo, foi substancialmente alterado, em sentido que se revela compatível com o regime legal vigente, julgo não se justificar o prosseguimento das nossas averiguações.

Pondero que poderá revestir utilidade habilitar a Associação Nacional dos Municípios Portugueses com o entendimento sufragado por este órgão do Estado, para que possa ponderar eventual divulgação junto dos seus respetivos associados.

À consideração superior.

A ASSESSORA,

Isabel Canto