

Regulamentação de SCIE: de onde vimos, para onde vamos.

TEXTO

Paulo Prata Ramos
Especialista de SCIE na ETU
Representante da Ordem dos Arquitetos na Comissão de Acompanhamento do RJ-SCIE

O Eng. Cartaxo Vicente costumava dizer que um projetista que fundamenta as suas opções de projeto apenas no cumprimento da regulamentação é um mau técnico. Um bom projetista deveria saber os princípios técnicos da segurança contra incêndio e projetar em função destes. O cumprimento da regulamentação surgiria naturalmente, em consequência da aplicação do conhecimento técnico e não o contrário. Isso era sem dúvida verdade em 2008, quando o ouvi dizer isto pela primeira vez, mas seguramente não é hoje em dia. Atualmente temos um quadro regulamentar extremadamente prescritivo e exigente, que vai muito mais longe no

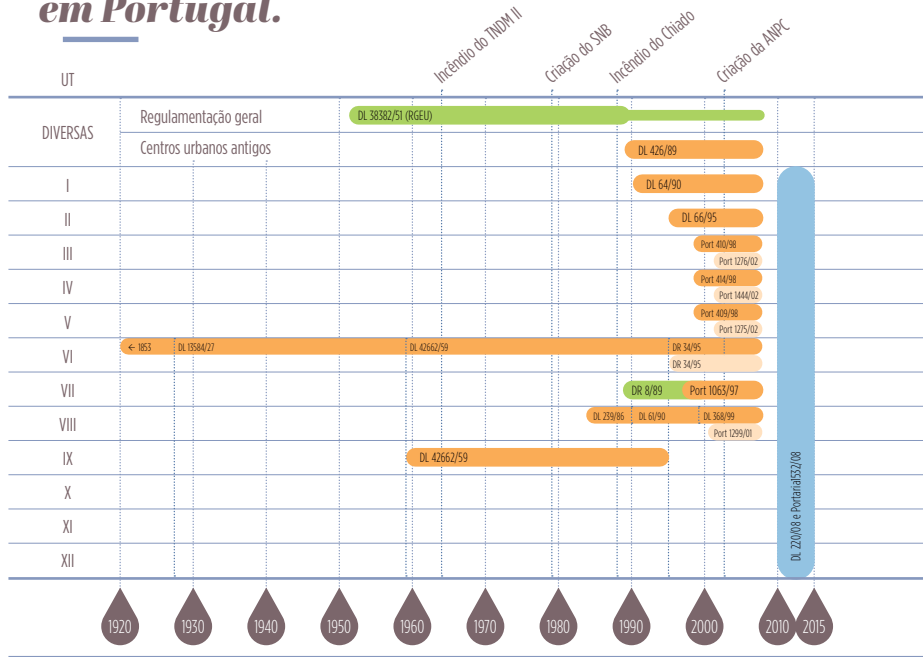
detalhe que a legislação anterior. Este quadro regulamentar detalhado fez refém a ANPC na apreciação do projeto, que se tem mostrado progressivamente menos flexível. Projetar em SCIE torna-se cada vez mais o ato administrativo de seguir um articulado, mesmo que esse não faça sentido. Mas não é forçoso que tenha que ser assim.

BREVE HISTÓRIA DA REGULAMENTAÇÃO DE SCIE EM PORTUGAL (OU DA FALTA DESTA)

Entre a invenção de novos equipamentos e o avanço do conhecimento técnico, e a sua regulamentação, há normalmente um hiato temporal que pode ser de algumas

décadas. Isso deve-se por um lado à necessidade de sedimentar o conhecimento técnico e científico e, por outro lado, à morosidade dos processos legislativos. Em Portugal esse hiato é ainda maior: entre a invenção do detetor de incêndios e a sua primeira referência na nossa legislação decorreram nove décadas¹; entre a invenção da autoescada e a obrigatoriedade da faixa de operação passou mais de um século². De facto, à exceção dos recintos de espetáculos que têm uma longa tradição regulamentar, iniciada em 1853, com atualizações em 1927, 1959³ e 1995, as demais utilizações só começaram a ter legislação específica no final do século XX. Este enorme atraso

Evolução da regulamentação SCIE em Portugal.



legislativo deve-se provavelmente a que só em 1979 foi criado o Serviço Nacional de Bombeiros, através da Lei 10/79, instituição à qual viria a ser atribuída competência legislativa nesta área. O carácter de exceção dos recintos de espetáculos é explicado pela criação em 1836 da Inspeção-Geral dos Teatros e Espectáculos Nacionais (atual IGAC), à qual couberam as sucessivas iniciativas legislativas.

A DÉCADA DE 90

Como se referiu, excluindo os recintos de espetáculos, houve até ao final do século XX uma quase total ausência regulamentar específica. Aliás isso mesmo é reconhecido pelo legislador que no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 64/90, dizia o que a seguir se transcreve. “O problema

das casas de saúde, apenas um artigo do respetivo regulamento é dedicado a este assunto.”

Esse preâmbulo refere ainda os contactos do Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil (SNBPC) com vista à criação de legislação específica noutras áreas além da habitação nomeadamente a “edifícios de carácter administrativo ou de escritórios, a estabelecimentos de ensino, a estabelecimentos hospitalares e de cuidados de saúde, a museus e a estabelecimentos prisionais”⁴. Após consulta a várias entidades entendeu-se criar na Comissão de Revisão e Instituição de Regulamentos Técnicos, pertencente ao Conselho Superior de Obras Públicas, a Subcomissão dos Regulamentos de

Segurança contra Incêndio em Edifícios, à qual caberia a preparação dos diplomas “em articulação com as direções-gerais mais directamente relacionadas com os tipos de edifícios considerados”.

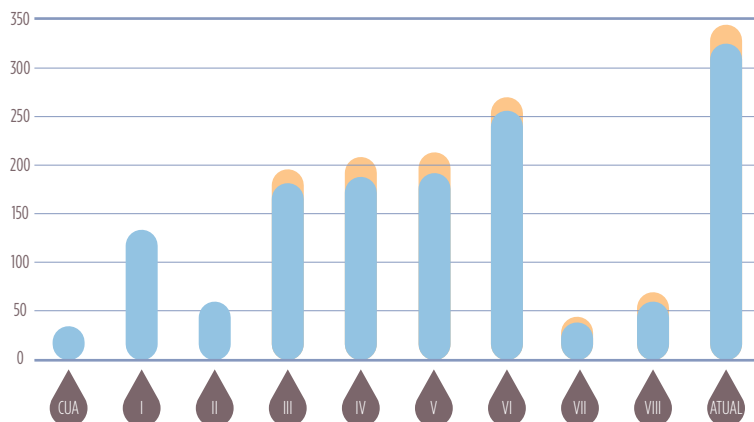
À produção de regulamentação na década não foi alheio o impacto mediático do incêndio no Chiado em 1988, que pôs a nu a omissão do exercício legislativo por parte do Estado. Foi só no “rescaldo” do incêndio do Chiado que se iniciou a publicação sistemática de diplomas, aliás de forma bastante intensa: Centros Urbanos Antigos (CUA) em 89, habitação e comerciais⁵ em 90, estacionamento e recintos de espetáculos em 95, turísticos⁶ e restauração em 97, administrativos, escolares e hospitalares em 98, comerciais em 99, além de várias portarias conexas



O incêndio do Chiado em 1988, que destruiu 18 edifícios fazendo dois mortos e meia centena de feridos, pôs a nu a enorme lacuna regulamentar de SCIE. As proporções

épicas do incêndio e consequente impacto mediático despoletaram um processo legislativo tardio e atabalhoado, em que se tentou recuperar um atraso de décadas.

Comparação do número de artigos que vigoravam em 2008.



Autoproteção
Construção

Gráfico que compara o número de artigos dos vários regulamentos em vigor em 2008, permitindo assim ter uma ideia do grau de detalhe de cada um. Os regulamentos das UTs III, IV e V eram bastante coerentes entre si, tendo sido publicados no mesmo ano. O regulamento da UT

VI era um pouco mais extenso porque abarcava algumas utilizações que atualmente estão enquadradas noutras UTs (p.e. os parques aquáticos) e regulamentava diversos aspetos não ligados à SCIE. Comparativamente a estes regulamentos, os das UTs II, VII e VIII eram muito

simplificados. É ainda de referir que os diplomas mais antigos (Centros Urbanos antigos, UTs I e II) não tinham referência a medidas de autoproteção.

da segurança contra incêndio nos edifícios não tem ainda na legislação portuguesa um estatuto próprio. Com efeito, pouco mais existe do que um conjunto de 20 artigos reunidos num capítulo do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), abrangendo todos os tipos de ocupação, de desenvolvimento em planta e de porte dos edifícios, 29 artigos dispersos no Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Recintos de Espectáculos e Divertimentos Públicos, cobrindo todos os tipos de recintos, e, no caso tão sensível

¹ A primeira patente de um detetor de incêndios foi registada nos EUA em 1890, seguindo-se uma patente Inglesa em 1902. A primeira referência à deteção de incêndios na regulamentação de SCIE portuguesa surge no Decreto-Lei n.º 426/89, que faz o enquadramento dos centros urbanos antigos.

² A autoescada foi inventada em 1864, sendo na altura um carro puxado por uma parelha de cavalos e a escada arvorada com guincho manual alcançando uma altura de 14 metros. A faixa de operação surge na regulamentação de SCIE portuguesa no Decreto-Lei n.º 64/90, que faz o enquadramento dos edifícios de habitação.

³ O Decreto-Lei 42662/59 além dos recintos de espetáculos abarcava alguns recintos desportivos.

⁴ É interessante reparar que as utilizações referidas correspondem às UTs III, IV e V, cujos diplomas seriam publicados quase conjuntamente (DL 409/98, DL 410/98 e DL 414/98), vindo os museus a ser contemplados só em 2008. Apenas os edifícios prisionais ficaram até à data fora do processo legislativo.

⁵ Em 1990 foi publicado o DL 61/90 mas antes disso os estabelecimentos comerciais já estava regulamentados pelo DL 239/86.

⁶ O Decreto Regulamentar 8/89 que regulamentava a atividade dos estabelecimentos hoteleiros tinha em anexo de três páginas com exigências de SCIE.

em 2001 e 2002 dedicadas a medidas de autoproteção. No espaço de uma década produziram-se catorze diplomas, deixando ainda assim de fora muitas utilizações como as igrejas, as gares de transportes, os edifícios desportivos, museus, bibliotecas, arquivos e instalações industriais.

A LEGISLAÇÃO DE 2008

Como é natural, o processo legislativo da década de noventa não correu da melhor forma. Foi feito sem a devida reflexão e envolvendo múltiplas entidades, dele resultando vários diplomas incoerentes entre si, com diferentes níveis de exigência e detalhe. Apesar da multiplicidade de diplomas mesmo assim não eram abarcadas, como atrás referido, todas as utilizações. Tendo isso em consideração o SNBPC inicia em maio de 2003 um processo de revisão da regulamentação de SCIE com vista simultaneamente à sua harmonização e a alargar a sua aplicação às utilizações em falta. Foram encarregues da redação o Eng. Ferreira de Castro, o Eng. António Lameirinhas e o Eng. Cartaxo Vicente, coordenados pelo Arq. Miguel Correia da Silva do SNBPC. O trabalho deste grupo foi acompanhado pelos Eng. Leça Coelho (LNEC), Eng. João Porto (FEUP) e Eng. Cabrita Neves (IST), na qualidade de vogais do Conselho Superior de Obras Públicas. O projeto de diploma ficou concluído em maio de 2006, constituindo um diploma único com 328 artigos, compreendendo articulado jurídico e técnico. O texto foi aprovado em Conselho de Ministros em janeiro de 2007, ainda como diploma único, referenciado como DL 83/2007, tendo nessa versão 334 artigos. Eventualmente devido à mudança do Ministro da Administração Interna, ocorrido em maio de 2007, a meio do mandato, seriam necessários quase dois anos até à publicação da regulamentação em Diário da República tal como a conhecemos hoje, partida num decreto-lei jurídico e numa portaria técnica, totalizando 347 artigos.

Apesar de o conteúdo do DL 83/2007 e o da versão que veio a ser publicada (DL 220/2008 e Portaria 1532/2008) ser grosso modo igual, houve ainda assim alterações pontuais um pouco por todo o articulado, que transcenderam a mera separação entre o que era matéria jurídica e o que era matéria técnica. Damos alguns exemplos de prescrições do diploma de 2007 que foram alteradas para a versão publicada: previa-se nos objetivos gerais a obrigatoriedade de preservação "dos meios essenciais à continuidade de atividades sociais relevantes"; estipulava-se que os projetos de 1ª e 2ª categoria de risco fossem

instruídos com Ficha de Segurança, que na 1ª categoria seria apreciada na Câmara Municipal e na 2ª categoria pela ANPC; as medidas de autoproteção eram entregues a licenciamento 60 dias após o início de atividade; os locais de risco C não podiam comunicar diretamente com locais de risco B, D, E ou F; a definição de local de risco D compreendia crianças com idades até aos três anos; não era revogado o DL 426/89 (Centros Urbanos Antigos); era possível o controlo de fumo passivo em espaços com mais de 12 m de altura desde que devidamente fundamentado; o número de elementos das equipas de segurança era maior, chegando a 15 pessoas.

A REVISÃO DE 2015

A legislação publicada em 2008 constituiu um enorme avanço face à anterior. Juntar num só diploma todas as utilizações foi um passo determinante na harmonização das prescrições e tornou-se a aplicação da regulamentação muito mais abrangente. Como é natural, um processo legislativo desta envergadura e complexidade não foi isento de erros. Quer o DL 220/2008 quer a Portaria 1532/2008 estavam pontuados por gralhas, algumas das quais complexas, às quais a ANPC não soube dar uma resposta atempada e juridicamente adequada. A

confusão inicial foi grande, quer por se tratar de um articulado extenso, quer por se introduzir alguns conceitos novos como a certificação dos projetistas e as Euroclasses de reação ao fogo, mas sobretudo por se ter publicado o diploma apressadamente no final do ano para entrar em vigor três dias depois. A própria ANPC não estava devidamente preparada, tendo os seus técnicos dúvidas e dando respostas contraditórias aos projetistas. Numa tentativa de reação a ANPC ainda publicou no seu site uma lista de "perguntas frequentes", algumas das quais com resposta discutível, que ao fim de algum tempo acabaria por ser retirada.

Passado este momento inicial a ANPC tentou abordar o problema de forma mais estruturada, através da Comissão de Acompanhamento, prevista no DL 220/2008 e formalizada em março de 2010 através do Despacho 5533/2010. Ainda no ano de criação foi identificada uma lista com oito gralhas do regime jurídico e 24 do regulamento técnico que era urgente corrigir, que foi sendo discutida e melhorada no seio da comissão. Em 2011 já havia uma proposta de correções ao articulado que era consensual, mas que por motivos alheios aos membros da Comissão nunca ganhou forma de proposta

Conceitos técnicos subjacentes ao dimensionamento das vias de evacuação.

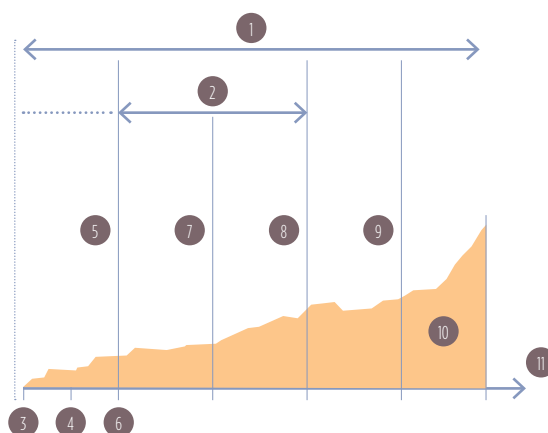


Ilustração da BS 9999 dos conceitos técnicos subjacentes ao dimensionamento das vias de evacuação, colocando numa linha temporal a evolução do incêndio e balizando os diversos objetivos a cumprir para garantir a evacuação segura dos ocupantes.

LEGENDA

1. Linha de tempo 1 (incêndio): fogo, calor e desenvolvimento
2. Linha de tempo 2 (ocupantes): meios de evacuação
3. Ignição
4. Detecção
5. Ocupantes tomam conhecimento do incêndio
6. Alarme
7. Ocupantes iniciam a estratégia de proteção de vida
8. Estratégia de proteção de vida terminada
9. Limite da robustez alcançado (ex. risco para vidas e possibilidade de uma segunda ignição)
10. Crescimento do incêndio
11. Tempo

de diploma. Em 2013 o processo de revisão ganhou novo fôlego, sentindo-se finalmente vontade política do MAI para revisão o diploma. A ANPC achou por bem aproveitar a oportunidade para, além de corrigir as gralhas, introduzir um pouco por todo o articulado ajustes e clarificações técnicas, ultrapassando mais de uma centena de alterações. Em 2014 a ANPC apresenta uma lista consolidada de alterações, feita com grandes contributos do LNEC, APSEI e Ordem dos Arquitetos⁷, que viria a tomar a forma de projeto de diploma em 2015. Apesar de o trabalho da Comissão ter ficado concluído também para o Regulamento Técnico, a mudança de Governo acabou por interromper o processo, só tendo sido publicada a parte jurídica, através do DL 224/2015.

A FUTURA REGULAMENTAÇÃO

A revisão de 2015, apesar de ter ficado incompleta, conseguiu ainda assim introduzir algumas alterações relevantes, como sendo o enquadramento dos edifícios existentes, uma maior exigência

na certificação dos técnicos e ajustes nos critérios de classificação da categoria de risco das UTs. No entanto parte das mudanças não fazem sentido enquanto não for publicada a portaria, como é o caso do enquadramento dado aos recintos provisórios ou itinerantes, que passaram a estar dependentes de especificações técnicas do anexo II do RT-SCIE, atualmente inexistente.

Este processo que se iniciou em 2010 foi meramente corretivo, não alterando a estrutura ou os conceitos técnicos subjacentes ao articulado. Contudo, um olhar crítico ao nosso quadro regulamentar mostra, sobretudo quando comparado com a legislação de outros países europeus, uma grande falta de modernidade. A nossa tradição regulamentar teve sempre uma grande inspiração no modelo francês, que é extraordinariamente conservador. Quando na década de 90 se começou a legislar nesta área, já em Inglaterra havia um regulamento baseado no desempenho. No mesmo ano em que se publicou o DL 220/2008

e a Portaria 1532/2008, no Reino Unido publicava-se a BS 9999: um regulamento prescritivo de “segunda geração”, também referido como regulamento misto, por conjugar prescrições com critérios de dimensionamento. A título de exemplo, o dimensionamento das vias de evacuação pela BS 9999 está dependente da correlação da utilização-tipo com os meios de SCIE envolvidos e é proporcional ao efetivo, não crescendo em UPs.

Havendo consciência por parte do legislador da necessidade de uma mudança de modelo, o preâmbulo do DL 224/2015, refere que “as alterações agora introduzidas não dispensam uma revisão mais alargada do regime jurídico (...), a qual carece de um debate demorado e aberto a entidades externas e a especialistas em matérias específicas sobre aspetos estruturantes do mesmo, como sejam a abordagem à utilização de métodos de análise de risco, conjugada com a existência da prescrição de requisitos mínimos, (...) devendo ainda ser revisto o método para determinação das categorias de risco”. Ficamos à espera. ◀◀

⁷ A comissão de acompanhamento é presidida pela ANPC, dela fazendo parte o IMPIC, o LNEC, a ANMP, as três associações profissionais (OA, OE e OET), a APSEI e os Governos Regionais das Regiões Autónomas. O LNEC, APSEI e Ordem dos Arquitetos foram as que entidades mais ativas, tendo produzido diversas propostas de redação, assumindo uma posição muito proativa. Por oposição o IMPIC e a ANMP pautaram-se por uma grande ausência, não se fazendo representar na maior parte das reuniões.