



DISCUSSÃO PÚBLICA DO
PROJECTO DE DECRETO-LEI SOBRE O EXERCÍCIO DA
COORDENAÇÃO DE SEGURANÇA E SAÚDE
NA ACTIVIDADE DE
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS E ENGENHARIA CIVIL,
BEM COMO O RECONHECIMENTO DOS RESPECTIVOS CURSOS DE
FORMAÇÃO

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	2
2.	SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR	3
3.	CONTEÚDO DO PROJECTO DE DECRETO-LEI	5
3.1.	SÍNTESE	5
3.2.	ASPECTOS ESSENCIAIS DO PROJECTO DE DECRETO-LEI	6
3.2.1.	<i>Graus de competência para projecto e obra</i>	6
3.2.2.	<i>Requisitos de qualificação para ingresso na coordenação de segurança</i>	7
3.2.3.	<i>Progressão</i>	9
3.2.4.	<i>Entidade competente</i>	9
3.2.5.	<i>Formação</i>	9
3.2.6.	<i>Regime transitório</i>	9
4.	ANÁLISE CRÍTICA	11
4.1.	PRINCÍPIOS GERAIS	11
4.2.	ANÁLISE DETALHADA	16
4.3.	EXEMPLOS DEMONSTRATIVOS DE DISTORÇÕES	20
5.	CONTRIBUTOS PARA A MELHORIA	22
5.1.	FUNDAMENTOS	22
5.2.	PROPOSTAS	23
6.	CONCLUSÕES	24



1. INTRODUÇÃO

A legislação sobre Segurança e Higiene no Trabalho em Portugal é regulada pela Lei-quadro nº 441/91 de 14 de Novembro, que transpõe a directiva comunitária para o direito interno e constitui a plataforma para todas as actividades laborais.

A aplicação das disposições do Regime Jurídico para o sector da construção foi introduzida pelo Decreto-Lei nº 155/95, o qual não teve em conta as restantes disposições legais aplicadas ao sector da construção, designadamente a responsabilidade técnica pela elaboração de projectos e pela execução das obras (Decreto-Lei nº 73/73, ainda em vigor), o Regime de Licenciamento Urbano e o Regime de Obras Públicas. O Decreto-Lei nº 155/95, pela forma isolada como tratou a matéria de segurança, sem a devida complementaridade com as restantes disposições legais nunca chegou a ser eficaz na sua aplicação. Somente em 1999 o Regime de Obras Públicas (Decreto-Lei nº 59/99) passou a contemplar a obrigatoriedade de preparar os Planos de segurança e Saúde (PSS). Também em 1999 a mesma obrigatoriedade foi determinada para o Regime de Licenciamento Urbano (Decreto-Lei nº 555/99), sem contudo se definir quem poderia subscrever o PSS e de que forma se verificava a sua conformidade em sede de verificação para o licenciamento das construções. Nas Universidades, a formação nesta matéria não foi objecto de orientação para a adequar os objectivos da segurança e preparação de técnicos com formação específica.

O processo que conduz à concretização de uma obra tem um quadro legal que engloba; a responsabilidade pela elaboração dos projectos, pela execução das obras, a certificação das empresas de construção, as instruções para cálculo de honorários, o regime jurídico de obras públicas, o regime jurídico da urbanização e da edificação, o exercício da profissão de Engenheiro (Estatutos da Ordem dos Engenheiros, Decreto-Lei nº 119/92), entre outros, os quais não foram tidos em conta nas disposições do Decreto-Lei nº 155/95. Este erro conceptual tornou autónoma uma actividade que é intrínseca do acto de projectar e de construir, ou seja, a segurança, e como tal deverá ser considerada.

O modelo criado para a segurança nos estaleiros em 1995 e recordamos que o regime jurídico estabelecido pela Lei 441/91 já foi publicado em 1991, criou novos problemas e conseqüentemente novas áreas de negócios, nomeadamente na área da formação, na venda de PSS, na indefinição sobre quem poderia assumir a responsabilidade, na possibilidade de acesso a esta área da construção de pessoas sem a formação técnica base exigível para o desempenho de funções no sector, na ambiguidade de funções e de responsabilidades.

E como não podia deixar de ser para que o modelo fosse auto suficiente, as Ordens e as Associações Profissionais dos técnicos que legalmente estão habilitados para o exercício da profissão de Engenheiro, de Arquitecto ou de Engenheiro-Técnico, foram excluídas do processo. O mesmo Estado que atribui a estas entidades competências nos domínios do exercício da profissão ignorou as mesmas na matéria da segurança, curiosamente em contradição com as preocupações e objectivos que justificam a legislação publicada sobre esta matéria.

É neste contexto, que já enferma de vários erros e contradições que surge o Projecto de Diploma agora em apreciação.



2. SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR

O sector da Construção é objecto dum regime específico que assenta naquela Lei-quadro e é constituído pelos seguintes diplomas:

- O Decreto-Lei (DL) 273/2003 de 29 de Outubro que estabelece as regras gerais de planeamento, organização e coordenação de segurança em estaleiros da construção;
- Portaria 101/96 de 3 de Abril que enquadra as funções dos técnicos de segurança;

Para a regulação da Coordenação em matéria de Segurança e Saúde foi publicado para um Projecto de Diploma actualmente em apreciação pública .

O DL 273/2003 de 29 de Outubro, procedeu à revisão da regulamentação das condições de segurança e saúde no trabalho em estaleiros temporários ou móveis, antes regulada pelo DL nº 155/95, com o objectivo imperioso de o aperfeiçoar e reduzir a sinistralidade do sector.

Os aspectos fundamentais do DL 273/2003 de 29 de Outubro, que no presente enquadramento importa destacar, são os seguintes:

Institui um regime que *“assenta numa separação de responsabilidades em que a entidade executante é responsável pela execução da obra e o planeamento da segurança no trabalho e a verificação do seu cumprimento são atribuídos ao coordenador de segurança...”*, sendo este nomeado pelo Dono de obra.

Estabelece que o planeamento da segurança se inicia na fase de projecto e que o Plano de Segurança e Saúde (PSS) evolui da fase de projecto para a fase de obra, sempre sob responsabilidade de validação pelo Coordenador de Segurança (CS), que pode ser o mesmo em ambas as fases.

Define que a CS pode ser exercida por pessoa singular ou colectiva sendo obrigatória, em qualquer dos casos, uma declaração de aceitação subscrita pelo coordenador (pessoalmente identificado).

No Artº 19º enuncia as obrigações dos CS, entre as quais se destacam:

- Assegurar que, no projecto, os princípios de segurança prevaleçam nas opções Arquitectónicas, dos materiais, dos equipamentos, dos processos construtivos e dos prazos, na medida em que, pelo Artº 18º, os autores dos projectos devem subordinar-se às directivas do CS;
- Definir as Condições de Segurança a incluir no Caderno de Encargos;
- Elaborar ou validar o PSS;
- Promover e verificar o cumprimento do PSS e Compilação Técnica;



Apesar do preâmbulo do decreto referir que o CS e o Plano de Segurança e Saúde não são obrigatórios em obras de menor complexidade, na realidade o CS acaba por ser obrigado a intervir na generalidade dos casos. Com efeito o Artº 9º obriga à nomeação de Coordenador de Segurança nas seguintes condições:

- Se o projecto for elaborado por mais de um sujeito e houver complexidade técnica para integração dos princípios de segurança, ou riscos especiais;
- Se na obra intervierem mais de duas empresas, incluindo a entidade executante e subempreiteiros.

O DL 110/2000 de 30 de Junho enquadra os técnicos de segurança para os quais define 2 níveis de competência: Técnico de Segurança e Higiene no Trabalho e Técnico Superior de Segurança e Higiene no Trabalho competindo ao IDICT a emissão do respectivo Certificado de Aptidão Profissional (CAP).

O acesso a cada um destes graus exige os seguintes requisitos de formação escolar de base e formação específica de segurança e higiene no trabalho:

- Técnicos de Segurança : Formação específica em SHT: 1200 horas, se acede com o 12º ano e de 3 anos se se acede com o 9º ano de escolaridade
- Técnicos Superiores de Segurança: Formação específica de segurança com duração mínima de 540 horas se o pretendente possui *Licenciatura ou Bacharelato em qualquer ramo* e de 4 anos se o pretendente tem apenas o 12º ano.

O projecto de DL agora em apreciação “(...) *regula o exercício da coordenação em matéria de segurança e saúde na actividade de construção de edifícios e engenharia civil (...)*” definindo o perfil do Coordenador de Segurança cujas funções estão previstas no DL 273/2003.



3. CONTEÚDO DO PROJECTO DE DECRETO-LEI

3.1- Síntese

Está estruturado em 4 capítulos com o seguinte conteúdo:

I. DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigos 1 a 4

Para além de definir o objecto, precisa que a coordenação de segurança é exercida nas fases de projecto e obra, e estipula a necessidade de autorização para o exercício, a autonomia técnica e os deveres do CS.

Cria 2 graus de competência, função do valor da obra e riscos especiais.

II. AUTORIZAÇÃO DO EXERCÍCIO

Artigos 5 a 12

Para os 2 graus de competência estabelecidos para o exercício da coordenação de segurança, define, distinguindo entre fase de projecto e obra, as habilitações académicas de base e a experiência requeridas, bem como a obrigatoriedade de formação específica inicial.

Define ainda a progressão no grau de competência, prevê a equivalência de acesso a membros da EU, o prazo de validade e revogação da autorização e identifica a entidade competente para conceder a autorização e reconhecer os cursos de formação, a regulamentar por portaria

III. FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Artºs 13 a 19

Define os requisitos mínimos de habilitação académica de base e experiência para acesso à formação específica inicial, a sua duração mínima e conteúdos, bem como a formação específica de actualização necessária à renovação da autorização de exercício, a regulamentar por portaria.

Refere ainda o processo de avaliação, a equivalência de formações, a validade e reconhecimento dos cursos de formação.

IV. DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Artºs 20 a 25

Concede a autorização de exercício a quem já exerce, mesmo não possuindo os requisitos mínimos agora exigidos para o ingresso.

Define ainda taxas, contra-ordenações, competências dos órgãos da Regiões Autónomas e entrada em vigor.



3.2. Aspectos essenciais do projecto de decreto-lei

Das disposições deste projecto de diploma destacam-se as seguintes:

3.2.1 Graus de competência para projecto e obra

Fixa dois graus de competência para o exercício da coordenação em matéria de segurança e saúde, função do valor económico da obra e, parcialmente, da sua complexidade ou risco.

Quadro I

GRAU 1	GRAU 2
<p><u>Obras de qualquer valor e Competência exclusiva grau 1</u></p> <p>a) Construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, reabilitação, limpeza, restauro e demolição de pontes, viadutos, barragens, poços, túneis e galerias, reservatórios elevados de sistemas de abastecimento de águas, chaminés industriais e silos;</p> <p>b) Mergulho com aparelhagem, em caixões de ar comprimido ou com utilização de explosivos;</p> <p>c) Com risco de afogamento, de exposição a radiações ionizantes, agentes químicos, cancerígenos ou mutagénicos de categoria 1 ou 2, ou agentes biológicos do grupo 3 ou 4.</p>	<p>Obras até classe 6 inclusive.</p> <p><i>Excluindo as que são competência exclusiva do Grau 1, independente-mente da sua classe</i></p>



3.2.2. Requisitos de qualificação para ingresso na coordenação de segurança

Explicitando-se no preâmbulo do diploma que

“(...) para que a função de coordenação seja eficaz, é necessário que quem a exerce esteja habilitado com conhecimentos científicos e tecnológicos e experiência prática adequados.”

fica claro que o espírito do legislador pressupõe formação de base técnica na área da construção.

Verifica-se também que os requisitos de qualificação para o exercício da coordenação de segurança pretendem conjugar a formação académica de base com a experiência profissional, além da exigência de formação específica em matérias de segurança.

Os requisitos para ingresso na coordenação de segurança resumem-se no Quadro II.



Quadro II

		GRAU 1		GRAU 2		
		formação específica = 200 h		formação específica = 150 h		
		Formação de base	Experiência	Formação de base	Experiência	
PROJECTO	• Licenciatura em Engenharia	- 3 anos	Projecto Direcção ou acomp.º obra Prev. riscos profissionais	• Licenciatura em Engenharia	2 anos (ou 9 meses de estágio CS)	Projecto Direcção ou acompanhamento de obra Prevenção de riscos profissionais
	• Licenciatura em Arquitectura	- 3 anos		• Licenciatura em Arquitectura	2 anos (ou 9 meses de estágio CS)	
	• Bacharelato em Engenharia	- 4 anos		• Bacharelato em Engenharia	3 anos (ou 12 meses de estágio CS)	
				• Curso de Construtor Civil	- 4 anos	
				• Agente Técnico de Engenharia e Arquitectura	- 4 anos	
OBRA	• Licenciatura em Engenharia	- 3 anos	Direcção ou acompanhamento de obra	• Licenciatura em Engenharia	- 2 anos (ou 9 meses de estágio prof. CS)	Direcção ou acomp.º de obra Prevenção de riscos profissionais
	• Licenciatura em Arquitectura	- 3 anos		• Licenciatura em Arquitectura	- 2 anos (ou 9 meses de estágio prof. CS)	
	• Bacharelato em Engenharia	- 4 anos		• Bacharelato em Engenharia	- 3 anos (ou 12 meses de estágio prof. CS)	
	• Técnico Superior de Segurança (CAP)	- 3 anos	Experiência profissional no sector	• Curso de Construtor Civil (ou Ag. Tec. Arq. Eng.)	- 4 anos	Experiência profissional no sector
	• Curso de Técnico Superior de Segurança	- 3 anos		• Técnico Superior de Segurança (CAP)	- 2 anos	
				• Curso de Técnico Superior de Segurança	- 2 anos	
				• Técnico de Segurança (CAP)	- 4 anos	
				• Curso de Técnico de Segurança	- 4 anos	

CAP = Certificado de aptidão profissional emitido pelo IDICT

O requisito de experiência estabelecido para a CS em obra é textualmente definido nos Artº 5º e 6º como “*experiência profissional no sector da construção, na direcção ou acompanhamento de obras, ou de prevenção de riscos profissionais*”.



Se a CS se refere a projecto acrescenta a alternativa de experiência na “*elaboração de projectos de obras*”

3.2.3. Progressão

Prevê-se a progressão do grau 2 para o grau 1 (artº 7º), apenas no caso de coordenação de segurança em obra. Para o efeito é suficiente o aproveitamento em formação específica complementar de 30 horas e a satisfação dos requisitos para o grau 1 da coordenação em obra.

3.2.4. Entidade competente

A autorização, renovação e revogação do exercício de actividade de Coordenação de Segurança, bem como o reconhecimento dos cursos de formação, serão da competência do IDICT (infere-se). Os critérios a utilizar para o efeito serão regulamentados por portaria do Ministério do Trabalho.

3.2.5. Formação

O acesso à formação inicial é condicionado à posse dos requisitos de formação de base e experiência indicados no Quadro II.

A duração preconizada (artº 14º) da formação específica inicial é de 200h (120 em sala e 80 em contexto de trabalho) para o grau 1 e de 150h (90+60) para o grau 2. Quanto ao conteúdo da formação, cinge-se à Legislação e regulamentação do sector, à prevenção de riscos profissionais e à coordenação de segurança e acção do CS.

A permanência no exercício da coordenação de segurança carece de formação específica de actualização de 4 em 4 anos, com a duração de 48 e 36h, respectivamente para o grau 1 e 2.

Mesmo sem homologação superior, confere-se às empresas de formação a faculdade de conceder equivalência entre cursos reconhecidos.

3.2.6. Regime transitório

Com o objectivo de integrar profissionais que têm assegurado a CS, o projecto de DL permite a permanência a todos aqueles que já exercem a CS, mesmo não possuindo as habilitações mínimas que agora são exigidas e qualquer que seja a sua habilitação, nas condições que a seguir se resumem no Quadro III:



Quadro III

Experiência de CS		Grau	Condições de autorização
3 ou mais anos	Em obra de Classe ≥ 6 ou obra com riscos especiais	Grau 1	<i>Entrada directa independentemente da formação ou habilitação de base</i>
	restantes casos	Grau 2	
Pelo menos 1 ano	Em obra de Classe ≥ 6 ou obra com riscos especiais	Grau 1	Entrada directa com permanência garantida durante 4 anos, e renovação condicionada a nesse período obter: <ul style="list-style-type: none"> • Aproveitamento na formação específica inicial; ou • Adquirir experiência ou estágio conforme previsto no Quadro II (projecto ou obra);
	restantes casos	Grau 2	

Em qualquer altura, durante 4 anos pode ser requerido regime transitório.



4.- ANÁLISE CRÍTICA

4.1.Princípios Gerais

O CS cujo perfil se pretende definir neste diploma exerce a sua acção no âmbito do Projecto e da execução de obras de Edifícios e Engenharia Civil.

Projectar e dirigir ou coordenar a execução de obras são actos que envolvem responsabilidade civil e criminal, reservados a profissionais especialmente preparados para o efeito – académica e profissionalmente - aos quais o Estado exige o reconhecimento pelas organizações profissionais respectivas, e a quem é pedida responsabilidade pessoal, mediante a subscrição dum Termo de Responsabilidade

Com a excepção das pequenas construções, onde o Estado aceita a intervenção dos “*Construtores Civis Diplomados*”, estas actividades estão reservadas a Arquitectos, Engenheiros e Engenheiros Técnicos, com a condição de estarem devidamente inscritos na respectiva organização profissional.

Então com tais requisitos há-de concluir-se que tal exercício é, manifestamente, uma área das profissões de Engenheiro, Arquitecto e Engenheiro-Técnico.

Aliás o próprio legislador logo no artigo 1º, no próprio objecto do diploma, afirma que o mesmo “regula o exercício da coordenação em matéria de segurança e saúde na actividade de construção de edifícios e engenharia civil.....”

Sendo uma área das profissões de Engenheiro (a segurança na construção é por natureza um domínio de intervenção dos Engenheiros) Arquitecto e Engenheiro-Técnico, tal actividade (GRAU 1) só deverá ser exercida por quem comprovar ser membro efectivo das respectivas associações públicas profissionais, porque lhes são aplicáveis as normas dos respectivos estatutos.

Com efeito, ao dotar a Ordem dos Engenheiros, a Ordem dos Arquitectos e a Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos (ANET), de Estatutos com força normativa própria o legislador quis com isso significar o interesse público das profissões de Engenheiro, Arquitecto e Engenheiro-Técnico.

Face ao estabelecido no ordenamento jurídico português e em especial nos Estatutos destas três associações públicas profissionais, aprovados pelos Decretos-Lei nºs.:

119/92, de 30 de Junho - Ordem dos Engenheiros

176/98, de 03 de Julho - Ordem dos Arquitectos

349/99, de 02 de Setembro - Associação Nacional dos Engenheiros Técnicos

o exercício das profissões de Engenheiro, Arquitecto e Engenheiro-Técnico não é livre mas sim vinculado aos preceitos legais que as regem.



Assim, não basta apenas a licenciatura (Engenheiros e Arquitectos) ou o bacharelato (Engenheiros-Técnicos) para se poder exercer as respectivas profissões. É cumulativamente necessária a inscrição como membros efectivos nas respectivas Ordens no caso dos licenciados e na ANET no caso dos bachareis.

Por outro lado, a experiência profissional prevista no projecto de diploma, poderia também, ser certificada por intermédio de declarações para o efeito emitidas pelas referidas associações públicas pois são as entidades que detêm o controlo profissional, deontológico e disciplinar e que melhor posicionadas estão para certificar a experiência profissional dos seus membros. Acresce que **no caso da Ordem dos Engenheiros, existe registo profissional e a atribuição de títulos de especialista, está estatutariamente prevista**, cujo acesso pode ser requerido pelos membros efectivos após 10 anos de comprovada experiência profissional na área e sujeitando-se os candidatos a análise e referências do respectivo curriculum por um júri constituído por especialistas.

Os títulos de especialista não são vitalícios mas concedidos por um período de 10 anos ao cabo dos quais, para manter o título o Engenheiro terá de submeter de novo, o seu currículo à análise de um júri.

Inserindo-se o diploma na actividade de construção de edifícios e engenharia civil, é importante referir o que estabelecem os mais importantes diplomas que a regulam no que concerne à intervenção dos técnicos.

Assim:

O RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei nº 555/99, que regula o licenciamento e autorização de operações urbanísticas, (onde se inclui a construção de edifícios) **estabelece que os técnicos cuja actividade esteja abrangida por associação pública de natureza profissional (Engenheiros, Arquitectos e Engenheiros-Técnicos) só podem subscrever os projectos se fizerem prova que se encontram inscritos nas mesmas (leitura conjugada dos nºs. 3 e 4 do artigo 10º).**

Do mesmo modo os licenciados e bachareis em Engenharia só se podem inscrever como técnicos na Direcção Geral de Energia se fizerem prova que estão inscritos como membros efectivos na Ordem dos Engenheiros ou na ANET, consoante os casos.

Também nos regimes respeitantes às actividades de obras públicas e da construção (regime jurídico de ingresso e permanência na actividade de construção aprovado pelo Decreto-Lei nº 12/2004, de 9 de Janeiro) as empresas que desejem habilitar-se à obtenção ou permanência dos alvarás para o exercício das respectivas actividades em classes superiores à classe 6 necessitam de ter obrigatoriamente, nos seus quadros de pessoal, **Engenheiros ou Engenheiros-**



Técnicos, certificados pelas respectivas associações profissionais, sob pena de não poderem concorrer a determinados tipos de obras. que são as mais relevantes quer do ponto de vista financeiro quer de engenharia.

A razão de ser destas exigências prende-se com o carácter público das respectivas profissões cujos requisitos para a atribuição dos títulos, exercício profissional, controlo deontológico e disciplinar o Estado decidiu atribuir às referidas associações públicas.

Cite-se, a este propósito o nº 8 do artigo 20º do RJUE que estabelece: “As declarações de responsabilidade dos autores de projectos de especialidades que estejam inscritos em associação pública constituem garantia bastante do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis aos projectos.....”

Tal presunção legal confere grande responsabilidade a estes profissionais e às suas associações ao emitir os respectivos certificados, ao mesmo tempo que alivia de grande carga de verificação técnica e burocrática os serviços do Estado e das autarquias ao não necessitarem de proceder à análise dos respectivos projectos e da execução das obras (refira-se que em muitos casos não dispõem sequer de técnicos qualificados para tal).

Todo o quadro jurídico referente à actividade da construção e engenharia tendo em conta o principio da salvaguarda de pessoas e bens, exige, pelo menos nos casos de maior importância, que os profissionais intervenientes responsáveis pela elaboração dos projectos e pela coordenação, execução e conclusão das obras, gozem de confiança pública (a sociedade confia neles) pelo elevado nível de responsabilidade e competência profissional que possuem, certificado pelas respectivas associações públicas.

No nosso ordenamento jurídico as profissões que gozam de confiança pública (advogados, médicos, engenheiros, arquitectos, etc.) têm de obedecer a apertadas regras profissionais e deontológicas estabelecidas nos estatutos e códigos deontológicos das respectivas associações públicas as quais podem aplicar sanções que podem ir até à inibição do exercício da profissão.

Se os técnicos responsáveis pela coordenação em matéria de segurança e saúde na actividade de construção de edifícios e engenharia civil não tiverem a confiança pública que lhes é conferida pelo facto de serem membros de uma associação pública, será desferido um enorme rombo nos regimes jurídicos que regulam as profissões públicas e a actividade de construção de edifícios e engenharia civil e, conseqüentemente, o ordenamento jurídico português será fortemente atingido, perdendo uniformidade e coerência o que, embora possa aproveitar a alguns, certamente, a sociedade no seu todo não deseja.



Por outro lado, o decreto-lei 273/2003 de 29 de Outubro, através do qual se *“(...) estabelecem as regras gerais de planeamento, organização e coordenação para promover a segurança, higiene e saúde no trabalho em estaleiros de construção (...)”* (sic), identifica a Coordenação de Segurança como um dos elementos chave da prevenção da segurança num sector que se tem destacado pelos seus elevados índices de sinistralidade.

Mais, reconhece que *“(...) o desempenho da coordenação de segurança contribui tanto mais para a prevenção dos riscos profissionais quanto os Coordenadores forem qualificados para essa função.”*. E nesta matéria da qualificação dos CS, o Legislador acentua que *“(...) a prevenção dos riscos profissionais depende do conhecimento das características técnicas da obra (...)”*.

Ora, o projecto de decreto-lei em discussão, apesar de começar por reconhecer que *“(...) para que a função da coordenação seja eficaz, é necessário que quem a exerce esteja habilitado com conhecimentos científicos e tecnológicos e experiência prática adequados.”*, acaba por contrariar os princípios de exigência que enformam o DL 273/2003, definindo um perfil para os CS no qual a qualificação profissional é muito desvalorizada.

Isto mesmo resulta da constatação de que:

- se não pretende exigir a certificação dos profissionais Arquitectos e Engenheiros e Engenheiros Técnicos pelas suas organizações profissionais, associações de direito público criadas pelo Estado precisamente para a acreditação do exercício destas profissões, abrindo-se o acesso a licenciados em cursos não acreditados;
- se pretende permitir o exercício de funções de coordenação, com âmbito muito alargado, a agentes com qualificações profissionais muito baixas, que têm como pressuposto um complemento de formação empírica, de longa duração, muito dependente do meio profissional e dos mestres que a ministram;¹
- se pretende atribuir o exercício de funções de coordenação a profissionais que, pese embora possam deter boa formação específica em matéria de segurança e higiene no trabalho (não especialmente orientada à construção), não têm qualquer formação de base na área da construção, não sendo por isso expectável que possam estudar, compreender e debater convenientemente peças e métodos eminentemente técnicos;

¹ O projecto de diploma identifica os “Agentes Técnicos de Engenharia e Arquitectura”, designação que aproveita os termos Arquitectura e Engenharia, mas não reflecte a formação de base dos seus membros, cujo curso subjacente é o de “Construtores Civis”.



O projecto de DL enferma de algumas deficiências que serão corrigidas se contemplar alguns princípios que a OE pretende vincular transversalmente na legislação do sector:

- *Paridade na qualificação:*

De acordo com o DL 273/2003 de 29 de Outubro, os autores dos projectos estão subordinados a directivas do CS nas suas opções de projecto;

por outro lado, também é o CS que valida as alterações ao PSS por *imput* da obra.

Esta acção só será eficaz e razoável se o CS, além das competências específicas de segurança, estiver, no plano científico e técnico, ao nível profissional dos Projectistas, Directores de Obra e Fiscalização que serão Engenheiros, Arquitectos ou Engenheiros Técnicos, ou, excepcionalmente, em pequenos projectos e obras, Construtores Civis Diplomados².

A equiparação dos Construtores Civis Diplomados² a Engenheiros, Arquitectos ou Engenheiros Técnicos não é aceitável.

Pior ainda é a faculdade de acesso aos Técnicos de Segurança a quem apenas é exigido o 9º ano de escolaridade e todos aqueles que, pelas disposições transitórias, poderão aceder qualquer que seja a sua formação.

O nivelamento por baixo da capacidade de discussão técnica reduz a eficácia da função na medida em que o seu agente fica técnica e profissionalmente subalternizado.

- *Uniformização do léxico:*

Persiste a utilização de expressões iguais ou similares³ com significados e enquadramentos distintos, contribuindo para o alastramento da confusão que resulta da falta de uniformização do léxico do sector.

Torna-se pois recomendável e urgente um esforço de esclarecimento e uniformização de designações e seus significados a utilizar na legislação do sector, em qualquer domínio.

- *Critério de graduação:*

Se as regras para a elaboração de projectos prevêm já a caracterização da sua complexidade, catalogando 4 categorias, e a

² Mesmo se intitulados “Agentes Técnicos de Arquitectura e Engenharia”

³ Expressões como “Fiscal da obra”, “Responsável pela direcção técnica da obra”, “Director Técnico da Empreitada”, etc.



capacidade e qualidade de execução de obras é função das competências técnicas dos agentes e da dimensão económica destas, afigura-se-nos redutor que a coordenação de segurança seja apenas função do valor das obras e mesmo aqui apenas em dois níveis.

4.2. Análise detalhada

i) da organização geral do texto

Sob o ponto de vista da organização do texto do projecto de decreto-lei, a sua leitura apresenta-se algo complicada e pouco clara, com remissões permanentes entre artigos sem evidência de compreensão.

Por outro lado, repete desnecessariamente conceitos já regulados pelo DL 273/2003 de 29 de Outubro, com a agravante do risco de serem expressos de forma não coincidente o que acrescenta confusão que é desejável evitar.

Veja-se o caso do artº 2º que, talvez a partir da obrigação de publicidade prévia à celebração do contrato das normas de segurança da obra, prevista no artº 8º do DL 273/2003 de 29 de Outubro, prescreve agora a obrigação da intervenção do CS na negociação das empreitadas. Trata-se de uma intervenção impossível de ter, p.e., à luz do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, no qual não existe, por regra, negociação.

ii) do conflito de interesses

A importância que se atribui à prevenção da segurança impõe a adopção do conceito de “autonomia técnica”, muito bem previsto no artº 2º do projecto de diploma, mas não prevê a sua extensão à “autonomia funcional e hierárquica”, única forma de se assegurar que são os critérios de segurança os determinantes da acção do CS.

Ora, não se prevendo a segunda destas autonomias – nomeadamente através de mecanismos de impossibilidade de substituição do CS sem prévio e formal consentimento deste – conjugado com a possibilidade de acumulação das funções de CS e de Fiscalização (nº 6 do artº 9º do DL 273/2003 de 29 de Outubro e alínea e) do artº 4º deste projecto), parece acentuar-se uma relação de dependência que, em muitas situações, impelirá o CS a condicionar a sua acção a outros critérios que não necessariamente os da segurança.



iii) da graduação de competências

A fixação de apenas 2 graus de competência, separados pelo limite de valor da obra correspondente à classe 6, com a excepção de algumas obras com riscos especiais, é insuficiente.

Repare-se que obras da classe 6 são obras que podem ir até EUR 4.480.000 €, ou seja, quase tudo o que há no mercado.

Entende-se que é necessário ter em conta a complexidade da obra, sugerindo-se o recurso às categorias estabelecidas nas “instruções para a elaboração de projectos”⁴.

Quanto ao valor das obras, entende-se que é necessário criar um grau adequado às obras mais simples.

iv) da qualificação dos intervenientes

O Quadro II é elucidativo do critério pouco exigente que ressalta do nivelamento efectuado, para um mesmo grau, entre formações académicas de base e experiência exigida muito diferentes.

Se o objectivo é a intervenção qualificada no âmbito da prevenção da sinistralidade laboral, então não é razoável que se ignore o sistema de certificação do exercício da actividade de Arquitectos, Engenheiros e Engenheiros Técnicos, uma vez que não distingue os cursos acreditados pelas organizações profissionais de todos os outros não acreditados.

Não se entende também que as exigências em fase de obra sejam diferentes às preconizadas para a fase de projecto. Na verdade, não estamos perante matéria que, consoante seja olhada em fase de projecto ou de obra, possa ser vista de forma mais ou menos ligeira.

Por outro lado não será sustentável equiparar formações de nível secundário com formações de nível superior, mesmo que aquelas tenham uma designação relacionada com a construção, ainda por cima sustentadas com uma pequeníssima diferença no âmbito da experiência profissional.

Quanto aos requisitos de experiência (parágrafos 5-1-b) e 5-2-b)), ela é apresentada textualmente como “*experiência profissional no sector da construção*” e “*acompanhamento de execução de obras...*”. Trata-se de expressões vagas que suscitam dúvidas sobre o que significam, e por quem e como são avaliadas.

Por exemplo, não pode ser dado como razoável reduzir-se a diferença da capacidade científica e técnica entre um “Construtor Civil Diplomado” (CCD)⁵ e um Engenheiro Técnico a um escasso ano de experiência em projecto de obras⁶ ou “acompanhamento de obra”⁷. O mesmo se dirá dos

⁴ Ao que se julga saber, em fase final de revisão do CSOP

⁵ Mesmo os que se intitulam “Agentes Técnicos de Arquitectura e Engenharia”

⁶ Nos termos da Lei não tem comparação os “projectos” admissíveis para uns e outros.



2 anos com que o projecto de diploma pretende caracterizar a diferença entre os CCD e os licenciados (particularmente se reconhecidos como Engenheiros e Arquitectos).

Em matéria de equivalências, resulta do projecto de diploma que, contrariando o que se afirma no preâmbulo, se pretende dar tanto ou mais ênfase à formação específica em segurança do que à formação científica e técnica na arquitectura, engenharia e construção.

Sendo certo que não há restrição de licenciaturas para acesso à categoria de Técnico Superior de Segurança (TSSHT), como perceber que se proponha que um ou dois escassos anos de diferença em experiência profissional “no sector” coloquem estes TSSHT em igualdade de circunstâncias com profissionais do ramo, acreditados pelas Ordens a quem se exige que façam também formação específica? Não se pode aceitar que um licenciado em História, titular de um curso de TSSHT, com um ano de experiência profissional “no sector” seja equiparado a um Engenheiro⁸ com aprovação na formação específica inicial.

Em síntese, procurando-se a elevação do desempenho em matéria de segurança e higiene no trabalho, reconhecendo-se que para que a coordenação seja eficaz é necessário ter adequados conhecimentos científicos e técnicos, parece-nos só ser possível sustentar que a coordenação de segurança só possa ser assegurada por profissionais do sector, devidamente habilitados com nível adequado de conhecimentos de base ou com longa e comprovadamente boa experiência profissional no ramo.

v) da entidade competente

O projecto de diploma é promovido pelo Secretário de Estado do Trabalho e define que os critérios de autorização, regulamentação e reconhecimento dos cursos de formação são regulamentados pelo Ministério do Trabalho.

Sem prejuízo da matéria que concerne à definição e reconhecimento dos cursos de formação, não se percebe que se pretenda reservar para outros organismos do Estado aquilo que este encarregou as Ordens profissionais de fazerem: acreditar a qualificação profissional dos seus membros.

Tratando-se de matérias do foro eminentemente técnico da construção, a tutela deveria ser do MOP, sem prejuízo da obrigatoriedade de

⁷ Não se percebe o que significa “acompanhamento” de obra. É o tipo de expressão que não ajuda à clareza do diploma.

⁸ Recorde-se que “Engenheiro” significa ser-se titular de uma licenciatura acreditada pela Ordem – ou ter-se feito exame de admissão à Ordem – acrescido de um estágio que pode ir de seis a dois anos consoante seja formal ou curricular.



articulação com o MT, para assegurar coerência quer com a lei-quadro de segurança, quer com a legislação laboral.

vi) Do regime transitório

Na proposta em discussão, prevê-se se instalem definitivamente na Coordenação e Segurança todas as pessoas que hoje se encontram a exercer a função, qualquer que seja o seu nível de formação:

- Como CS de Grau 1 se já exercem a CS há pelo menos 3 anos, com experiência numa obra de classe 6 (valor até 4.480.000€) ou superior;
- Como CS de Grau 2 se
 - a) tiverem pelo menos 3 anos de experiência de CS em obras inferiores à classe 6; ou
 - b) tiverem 1 ano de experiência em CS e se dispuserem, no prazo de 4 anos, a cumprir:
 - Formação específica inicial
 - Experiência ou Estágio durante 4 anos para projecto
 - Experiência, acompanhamento, prevenção durante 4 anos para obra

A adopção desta regra, que ignora em absoluto a formação técnica de base, parece-nos contraditória com a estratégia de melhoria do desempenho em matéria de segurança. O facto de se tratar de pessoas que “exercem” a função neste momento, não garante que a exerçam bem e também não pode ser argumento bastante para que tenham direito à permanência na função.

Na verdade, para além de se desconhecem os termos em que exercem e a forma como se gerou essa oportunidade⁹, os objectivos da segurança e as garantias de capacidade técnica para o exercício, devem sobrepor-se à oportunidade do momento.

Somos pois de opinião que o interesse público se deve sobrepor como princípio e só deve permanecer quem satisfaz os requisitos agora definidos.

viii) Renovação da autorização

A implementação das disposições relativas à segurança nos estaleiros conduziu muitas empresas de construção à constituição de departamentos que desenvolvem e especificam o PSS em projecto, de modo a complementar as medidas previstas (artº 11º do D.L. 273/2003). Têm também que implementar e colaborar com o coordenador de

⁹ Não raras vezes, p.e., na sequência de imposição comercial dos Donos de Obra aos empreiteiros, configurando situações de pressão anómalas e vínculos contratuais distorcidos.



segurança em obra (artº 20º do D.L. 273/2003). Ora, o nível de formação, de intervenção e de responsabilidade inerente àquela função, apesar de não classificada no D.L.273/2003,não pode ser inferior à do Coordenador de Segurança em obra.

De acordo com o artº 9º-nº6 do D.L.273/2003, aqueles técnicos, que pertencem à entidade executante, não podem ser designados por Coordenadores de Segurança, embora possam assumir tal função noutra entidade executante.

Conjugada esta incompatibilidade com o previsto nos artºs 10º e 11º do Projecto de Decreto-Lei, concluiu-se que aqueles técnicos, apesar da função que exercem e da sua qualificação, não poderão ter uma renovação da autorização para exercer a função de Coordenador.

Não nos parece aceitável esta disposição baseada na classificação da função e não na sua própria função.

4.3.Exemplos demonstrativos de distorções

Se a actual proposta de DL não for melhorada poderemos ser confrontados com situações como as que se seguem:

- ***Caso teórico comparando o percurso entre um jovem Construtor Civil Diplomado e um jovem Engenheiro Civil no acesso à CS***

- Um Jovem faz o 10º ano. Tem nesta altura 16 anos.
- Faz depois a formação de “construtor civil diplomado” – 2 anos. Está nesta altura com 18 anos.
- De seguida “acompanha” obras durante 4 anos,
- Tem agora 22 anos.
- candidata-se a Coordenador de Segurança, Grau 2, e ei-lo a Coordenar a segurança em fase de projecto ou de obra de uma empreitada no valor de 4.480.000 € (+/- 900.000 contos).

- Outro Jovem faz o 12º ano. Tem nesta altura 18 anos.
- Tira depois a licenciatura em Engenharia Civil, numa escola com curso acreditado. Está nesta altura, no mínimo, com 23 anos.
- De seguida “acompanha” obras durante 2 anos (única hipótese que tem já que lhe está vedado dirigir obras ou projectar),
- Neste período completa também o seu estágio curricular à Ordem, estando agora em condições de exercer engenharia;
- Tem agora pelo menos 25 anos.
- Pode finalmente candidatar-se a Coordenador de Segurança, Grau 2. Com uma licenciatura e um estágio mas apenas três anos mais tarde que o Amigo construtor, ei-lo a Coordenar a segurança de uma obra de valor até 4.480.000 € (+/- 900.000 contos).

Isto é, para a mesma função, quando o Engenheiro puder iniciá-la, já o Construtor Civil Diplomado leva 3 anos de experiência.



- O caso real da licenciada em história
 - A amiga do “Filipe” licenciou-se em História.
 - Não há empregos na área. Falaram-lhe que isto da segurança estava a dar, particularmente na construção civil;
 - Frequentou, com aproveitamento, o curso de técnico de SHT.
 - Foi trabalhar para a empresa do Tio.
 - Quatro anos passaram e o Tio atesta isso mesmo – trabalha comigo “no sector” há quatro anos.
 - A Dra está agora em condições de assumir a CS de uma obra cujo valor ronda os 4.480.000 €, pese embora continue a perceber muito pouco da construção.
 - *E repara que foi pena. Podia ter feito o curso de técnico superior de SHT e tinha antecipado dois anos esta capacidade de Coordenação.*



5- CONTRIBUTOS PARA A MELHORIA

5.1.Fundamentos

No plano das competências:

O exercício da CS implica assumir e executar determinadas responsabilidades de índole civil e criminal que exigem competências específicas.

As competências exigidas devem estar em acordo com as tarefas que são exigidas

A avaliação das competências na formação académica deve ser de acordo com os currícula de cada curso.

A avaliação das competências conferidas por qualquer experiência profissional é sempre difícil.

Definindo competência como “ ser capaz de...” o estabelecimento do que deve exigir-se ao coordenador pode ser organizado em forma de matriz que relacione tarefas a desempenhar com competências necessárias.

Exemplo:

Para executar uma das tarefas previstas no artº 4º do DL 273/2003: “*integrar os princípios gerais de prevenção nas definições relativas aos processos de execução*”, são exigidas, entre outras, competências em resistência dos materiais, teoria das estruturas, mecânica dos solos, betão armado, estruturas metálicas, estruturas de madeira, métodos e processos de construção, materiais e equipamentos.

A alínea a) do artº 19º deste diploma institui que o CS deve assegurar que os autores do projecto tenham em atenção os referidos princípios gerais. Torna-se assim evidente que, para bem desempenhar essa função, deverá ter formação científica e técnica de base comparável à daqueles técnicos e em fase de obra o problema coloca-se da mesma forma

No nosso sistema de ensino os cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação onde se proporciona a aquisição de competências de índole científica e técnica no âmbito da construção, são, ao nível superior, os cursos de Engenharia (licenciatura e bacharelato), e de Arquitectura. Ao nível do ensino secundário os cursos de Construtor Civil.

Em síntese, entendemos que só deve permitir-se o exercício por parte de quem, objectivamente, é detentor daquelas formações académicas.

Devem ainda salvaguardar-se os princípios de paridade de formação entre interlocutores, obrigatoriedade de inscrição e reconhecimento na respectiva



organização profissional, a uniformização do léxico e critério de graduação referidos em 3.1

No plano dos objectivos

O objectivo de redução da sinistralidade deve constituir um desígnio nacional para todos os agentes que intervêm na construção, sejam eles promotores, projectistas, executores ou consumidores. O projecto de DL deverá por isso contribuir para reavaliar princípios, fomentar a simplificação das regras e aumentar o rigor da sua aplicação.

Sendo conhecido que a maior quota de sinistros mortais ocorre em pequenas empresas, é prudente não subestimar as exigências a que estão sujeitas as obras, mesmo com valor correspondente às classes mais baixas, normalmente executadas por aquelas empresas onde a organização é mais deficiente, os meios mais restritos, sem serviços próprios de SHT, com sensibilidade e formação inexistente ou muito incipientes. Deveremos focalizar particularmente este sector numa óptica de contributo para a sua valorização.

5.2.Propostas

Tendo em conta a necessidade de coordenação e coerência da legislação do sector, propõe-se que a tutela passe para a alçada do MOP em estreita articulação com o MT.

Por outro lado, tendo em conta que decorre a revisão do DL 73/73, é oportuno que os níveis de qualificação para o exercício da coordenação de segurança sejam harmonizados com aqueles que vierem a ser definidos para o projecto, direcção e fiscalização, salvaguardando o princípio da paridade de formação entre interlocutores.

De igual modo se recomenda a coordenação com as Instruções para a elaboração de projectos em apreciação no CSOPT cujas definições poderiam constituir a plataforma de base dum léxico comum a desenvolver e que pudesse mesmo remeter-se para portaria própria.

No anexo 2 apresenta-se uma proposta alternativa de Decreto-Lei que, tomando como base aquela que foi submetida à apreciação pública, consubstancia, à luz dos fundamentos enunciados no parágrafo anterior, a resposta que nos parece adequada às fragilidades que comentamos ao longo deste documento

Neste contributo eliminam-se as referências a conceitos que já nos parecem regulados no DL 273/2003, reagrupa-se o articulado numa forma que nos parece mais simples e propõem-se conceitos substancialmente diferentes: por um lado na definição de competências e requisitos exigidos e por outro quanto ao regime transitório.



Quanto às competências:

Não se estabelecem diferenças de requisito para CS em projecto e em obra e considera-se que, no acesso à CS, só conferem habilitação científica e técnica de base as seguintes profissões: Engenheiro, Arquitecto, Engenheiro Técnico, reconhecidos pelas respectivas organizações profissionais. Reconhecem-se ainda os Construtor Civis Diplomados para obras correntes de valor reduzido.

Os níveis de competência são estabelecido conjugando a experiência profissional, a formação em SHT, o valor e a complexidade da obra, conforme matriz apresentada no Anexo 1.

Quanto ao regime propõe-se que se mantenham em funções os actuais coordenadores até à conclusão dos projectos ou obras em curso, quaisquer que sejam as suas habilitações. A sua permanência na actividade fica condicionada ao regime geral de acesso.

6- CONCLUSÕES

Este projecto de diploma não vai de encontro à perspectiva de coerência que a OE tem e preconiza para a legislação do sector.

Ao confundir formações científicas e técnicas de base tão distintas, sendo algumas inadequadas, ao ignorar os sistemas de acreditação existentes, demonstra um nivelamento demasiado por baixo e não promove a qualidade e responsabilidade na função de coordenação de segurança que assim se vê desprestigiada, o que, seguramente, não contribuirá para a pretendida redução de sinistralidade

A aposta premente na prevenção de riscos profissionais e na promoção da segurança em obra deve ser encarada como uma intervenção fundamental, qualificada e qualificante e não como mais um conjunto de processos administrativos.

Os elevados índices de sinistralidade na Construção Civil exigem de todos uma intervenção responsável. A definição do enquadramento jurídico é o momento próprio, para inverter as más praticas e promover o caminho da excelência.

A Ordem dos Engenheiros, assume a responsabilidade de contribuir para este debate que a todos deve chamar. A avaliação crítica que acabamos de fazer e a proposta alternativa que em anexo apresentamos, são para já a face visível desse empenhamento.