

ANEXO

Apreciação do Projecto de Decreto-Lei

n.º 1 e n.º 2 do Artigo 3.º

Níveis de competência da coordenação em matéria de segurança e saúde

Relativamente aos níveis de competência da coordenação em matéria de segurança e saúde, não compreendemos, as exigências definidas pelo n.º 2 do Artigo 3.º, pois não existe justificação técnica plausível para fazer corresponder níveis de competência da coordenação, a diferentes classes e tipos de obras, nomeadamente restringir o “nível 1” à maioria dos trabalhos que compreendem grande parte da Obra Pública.

A única razão que encontramos para esta “alienação” elitista de competências, como em outros casos já denunciados pelo nosso Colégio, como o do “Problema dos Cadernos de Encargos”, assenta num movimento corporativo exacerbado, destinado a assegurar emprego aos Engenheiros Civis, em detrimento de licenciaturas específicas na área da Segurança no Trabalho.

A severidade de uma obra, aferida em fase de elaboração do projecto, não decorre só do seu valor de construção, da sua dimensão, do prazo e número de trabalhadores previstos. Existem inúmeras variáveis a considerar para que se possa realizar uma apreciação eficiente do nível de perigosidade que cada obra acarreta, tais como: condicionalismos de natureza urbana, condicionalismos de natureza geotécnica, orografia do terreno, processos construtivos a adoptar, equipamentos a alocar, materiais a utilizar, etc.

Já durante a fase de execução da obra, a severidade desta pode, e deve baixar, significativamente, desde que se tenham cumprido os princípios gerais do projecto da obra, estabelecidos pelo Artigo 4.º do DL 273/2003, de 29 de Outubro. No limite, a atribuição de níveis de competência de coordenação de segurança deveria ocorrer em dois momentos distintos, sendo expectável que a cumprir-se o preceito da Lei, uma das premissas do coordenador de segurança de projecto seria contribuir activamente na integração de medidas no projecto capazes de reduzir os níveis de perigosidade da obra.

Assim, é nossa opinião que a valorar determinado tipo de obra específica neste âmbito, deveria principalmente ser em consideração pelo nível de risco da obra, com atribuição da coordenação em função da experiência acumulada como técnico de segurança e nunca pela formação de base do coordenador.

Consequência factual:

Os coordenadores de segurança e saúde de nível 2 e 3 praticamente não poderão exercer, pois serão ínfimas, ou mesmo nulas, as obras em que não seja necessário efectuar demolição e preparação dos locais de construção, perfurações ou sondagens - alínea h); ou instalações eléctricas, de canalizações, de climatização e outras instalações em qualquer construção - alínea i).

n.º 3 do artigo 3.º

Níveis de competência da coordenação em matéria de segurança e saúde

No seguimento do atrás exposto, é deveras curioso que seja feita referência ao facto de que “*Para trabalhos com riscos especiais na construção, que contemplem a exposição a radiações ionizantes, a agentes químicos, cancerígenos, nomeadamente o amianto, ou mutagénicos de categoria 1 ou 2, ou a agentes biológicos do grupo 3 ou 4, se o coordenador de segurança e saúde (mesmo que seja de nível 1, isto é, o mais habilitado) não reunir as habilitações específicas necessárias, deve ser coadjuvado por pessoa com habilitação especializada para o efeito.*” É contraproducente, e ao mesmo tempo escandaloso, que este projecto de diploma impeça por um lado, o exercício da coordenação de segurança de nível 1 em obra a agentes científica e tecnicamente habilitados a avaliar a totalidade dos riscos especiais estabelecidos pelo Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de Outubro, e por outro lado, permita que estes coadjuvem a coordenação de segurança, enquanto especialistas. É óbvio, e daí a intenção de viciar a lógica, que nenhum agente autorizado a exercer coordenação de nível 1, nos termos do disposto neste projecto de decreto-lei, possui formação para avaliar e tratar os riscos acima mencionados, não só pela inexistência de abordagem ao tema durante a sua formação de base, bem como pelas carências inerentes a uma posterior formação definida neste Projecto de Decreto-Lei.

Consequência Factual:

A empreitada de construção de um túnel num maciço rochoso com alto teor de sílica livre cristalina será coordenada, em matéria de segurança e saúde, por um agente desprovido de conhecimentos científicos sobre riscos químicos, sendo pouco provável a contratação de um especialista que o coadjuve, já que este custo afigurar-se-á “dispensável” para a empreitada.

Utilizando esta ideia absurda em plano invertido, razão haveria que o coordenador de segurança sendo Licenciado em Segurança no Trabalho poderia, no caso de obras de elevada complexidade de Engenharia, ser coadjuvado por pessoa com habilitação especializada para o efeito, nomeadamente o Engenheiro Civil ou Engenheiro Técnico Civil, sendo que, neste caso não seria necessário, pois estes

já lá existem por imposição legal, e nos seus devidos lugares técnicos, sejam no Projecto, no Dono da Obra (Fiscalização) ou na Entidade Executante. Nesta perspectiva, recorde-se uma vez mais a missão dos Coordenadores de Segurança, corroborante com esta orientação de ideias:

“Os coordenadores de segurança e saúde em projecto e em obra desempenham um papel fundamental de aconselhamento e apoio técnico aos processos de decisão do dono de obra e de dinamização da acção dos diversos intervenientes no que se refere à observância dos princípios gerais de prevenção nas fases de elaboração do projecto, de contratualização da empreitada, de execução dos trabalhos de construção e, até, quanto à consideração das intervenções subsequentes à conclusão da edificação.” – **Texto extraído da publicação: “Coordenação de Segurança na Construção: Que rumo?”**

Autores: José Manuel Santos, Maria Antónia Baptista, Fátima Palos e Manuel Roxo

Edição: Inspeção Geral do Trabalho

Artigo 4.º

Autonomia Técnica

O n.º 2 deste Artigo contraria integralmente o disposto no n.º 6 do Artigo 9.º do DL 273/2003, no que se refere á intervenção do coordenador de segurança na execução da obra.

Artigo 5.º

Deveres Gerais do Coordenador

Não obstante ressaltar, do projecto em análise, uma manifesta desvalorização dos técnicos de segurança e higiene do trabalho, os autores da proposta de texto deste projecto de diploma subentendem a importância de transferir para os coordenadores de segurança parte da deontologia profissional a que os técnicos de segurança e higiene do trabalho e técnicos superiores de segurança e higiene do trabalho estão vinculados, nos termos do Artigo 4.º do Decreto-Lei 110/2000, de 30 de Junho.

No entanto, importa denunciar o acto minucioso tido na nova redacção do princípio deontológico disposto na alínea b) do artigo atrás referido - É omitida a acção: *“Basear a sua actividade em conhecimentos científicos e competência técnica...”*. Naturalmente! Estas diligências, quer em arquitectos, quer em engenheiros, não são de aplicação compatível com a actividade de segurança no trabalho. Bastará, portanto, ao coordenador de segurança, na acepção da linha b) do Artigo 5.º deste projecto de diploma, *“Promover junto do Dono de Obra a intervenção de peritos, quando necessário”*.

Consequência Factual:

O Dono da Obra estará obrigado a contratar o serviço de peritos especializados sempre que o coordenador de segurança assim o determine, já que o conhecimento técnico e científico em matéria de segurança e saúde no trabalho não constitui obrigação legal dos coordenadores de segurança.

Artigo 6.º e Artigo 7.º

Garantia mínima de exercício efectivo de coordenação em projecto e em obra

Reiteramos o facto de não existirem, por si só, dados que consubstanciem as atribuições dos diferentes níveis de competência da coordenação da segurança e saúde, até porque a classe da obra não é directamente proporcional ao nível de risco da mesma, pelo que, por conseguinte, não é assertivo definir, nos moldes propostos, o factor afectação.

Consequência Factual:

O valor de construção de um caminho rodoviário privado na Região Autónoma da Madeira é substancialmente mais elevado do que no Continente. A obra na Madeira requer a afectação de um coordenador de segurança e saúde em projecto a 50%, enquanto que no território continental permite-se que essa afectação seja apenas de 30%.

Poderá, contudo, até porque o texto em apreciação não o objecta, a inserção do factor afectação actuar como *élan* à acumulação de funções dos Engenheiros Cívicos, que para além das posições técnicas que actualmente ocupam, poderão assim ingressar no pelouro da segurança no trabalho.

Consequência Factual:

A coordenação de segurança e saúde em projecto da nova travessia sobre o Tejo poderá ser assegurada por uma equipa permanente de técnicos adjuntos, que poderão ser Engenheiros Cívicos com mais de 5 anos de experiência na elaboração de projectos de execução de vivendas, sendo que o nomeado para a efectiva coordenação de segurança de projecto, estará afecto à obra apenas em 50%, sendo-lhe ainda possível exercer as mesmas funções na empreitada de construção do novo aeroporto internacional de Lisboa.

O n.º 4 do Artigo 7.º revela que o erro anunciado no Artigo anterior possui outras variantes igualmente erróneas, já que, para a fase de obra, a proposta de diploma apenas prevê a possibilidade dos Licenciados em Segurança no Trabalho e Técnicos Superiores de Segurança exercerem Coordenação de Segurança em obra nas competências de nível 2 e nível 3, respectivamente, conforme preconizado pelo Artigo 10.º do mesmo projecto de diploma.

Consequência Factual:

Atendendo a que os técnicos adjuntos devem possuir no mínimo autorização para o exercício da actividade de coordenação de nível 1 ou nível 2, é expectável que o Coordenador de Segurança imbuído pelo espírito corporativista deste diploma, escolha para seus adjuntos os técnicos de nível 1, já que estes, pelo projecto apresentado, pertencem à sua classe e ordem profissional.

Artigo 10.º

Autorização do exercício da actividade de coordenação de segurança e saúde em obra

Sobre este artigo merece a pena relembrar as diversas versões que vieram a publico, sobre quem poderia exercer a coordenação de segurança nível 1, “Licenciatura em arquitectura, engenharia civil ou em outro ramo de engenharia que habilite a intervenção em projectos de especialidade inerentes à construção civil ou bacharelato em engenharia civil”; ou “Arquitecto; engenheiro civil; engenheiro técnico civil; Engenheiro ou engenheiro técnico de outra especialidade desde que reconhecido para a função pela sua Associação Profissional”.

O projecto vem agora referir que deve possuir “ *Titulo profissional que o habilite, nos termos da legislação em vigor, para o exercício das actividades de director de obra ou de director de fiscalização de obra deste nível*”.

Desconhece-se quem, nos termos da legislação em vigor, pode ser Director de Obra ou Director de Fiscalização de Obra. Aliás, o termo director de Obra, foi harmoniosamente retirado do DL 155/95, fazendo parte do DL 273/03 os termos Director Técnico de Empreitada no regime de contratação pública e Responsável pela Direcção Técnica da Obra no Regime de Obra Particular.

A dúvida citada no parágrafo anterior conduz, quase que involuntariamente, à projecção interrogativa da conjectura – Poderá o Projecto de Lei em análise estabelecer, já nesta fase, correspondência com outro diploma ainda não publicado - decreto n.º 290/x aprovado na AR em 15 de Maio de 2009; e que pretende revogar o Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro?

Caso se confirme tal conjectura, este Projecto de Decreto-Lei, fica dependente da revogação do Decreto 73/73, sendo que este último não define, concretamente, quem pode exercer estes cargos,

limitando-se, num labirinto de referencias, no seu Art.º 27 a definir que a OE, OA e ANET realizarão protocolos nesse sentido.

Se assim for, ressalta o paradigma de Portugal permanecer com a fama de aplicar leis confusas e distorcidas da realidade, das quais advêm os habituais vazios legais.

Por outro lado, tal como já referido, os profissionais detentores dos, pouco esclarecidos, perfis de “director de Obra” e de “director de fiscalização”, não têm apetência para exercer funções chave no domínio da segurança e saúde no trabalho, quer pela sua formação de base, quer pela sua expectativa profissional - ninguém ingressa no curso superior de Engenharia Civil para ser Coordenador de Segurança no mercado de trabalho. Se, pelo contrário, tal apetência figurasse naqueles agentes da construção, a Comunidade Europeia, através da sua directiva, não se sentiria obrigada a criar a função de coordenador de segurança, até porque aquelas figuras, com esta ou outra nomenclatura, existiram desde sempre na indústria da Construção Civil e Obras Públicas. Por tal motivo, este Projecto de Decreto-Lei configura um autêntico retrocesso das políticas de segurança da união Europeia e do próprio país. É um paradoxo colocar como pessoas habilitadas a exercer Coordenação de Segurança os profissionais que, até ao ano de 1995, altura da entrada em vigor do DL 155/95 de 1 de Julho, que criou a figura do coordenador de segurança, tiveram a responsabilidade da segurança nos estaleiros de construção. O coordenador de segurança tem de estar imbuído na missão de aplicação dos Princípios Gerais de Prevenção, alheada de qualquer condicionamento que possa advir do conflito de interesses decorrente dos objectivos da Produção.

Se podemos concordar que ao coordenador de segurança e saúde em projecto lhe compete actuar na área dos dois primeiros Princípios Gerais de Prevenção, sendo que o primeiro desses dois Princípios requer efectivamente, nos projectos de construção, formação específica em Engenharia, já o Coordenador de Segurança e Saúde em Obra actua na área dos restantes Princípios que são domínio do interface Equipamentos de Trabalho/Homem que requerem saberes de segurança e higiene no trabalho.

O Coordenador de Segurança e Saúde em Obra tem como missão primordial “apreciar o desenvolvimento e as alterações do Plano de Segurança e Saúde para a execução da Obra”. Sendo o Técnico de Segurança e Saúde ao serviço da Entidade Executante o motor daquele desenvolvimento, parece ilógico que não se requeira a mesma formação e experiência a quem tem de proceder à sua análise e validação técnica.

Efectivamente não deixa de ser “bizarro” reservar determinados trabalhos para a competência de Nível 1, a detentores de título profissional que habilite a exercer as actividades de director de obra ou de director de fiscalização de obra. É deveras estranho, com o devido respeito que estes merecem, tentar reconhecer a um Licenciado em Engenharia e/ou Arquitectura com 5 anos de experiência profissional na direcção ou acompanhamento da execução de obras ou na prevenção de riscos

profissionais em obra e 200 horas de formação específica inicial, a capacidade técnica e científica sobre avaliação de riscos para o desempenho da função de coordenação de segurança e saúde.

O Preâmbulo do Projecto de Decreto-Lei refere que *“para que a função da coordenação seja eficaz, é necessário que quem a exerce esteja habilitado com conhecimentos científicos, tecnológicos e experiência prática adequados...”*. Ora sobre esta matéria, como reconhecido, as Licenciaturas em Segurança e Higiene no Trabalho obrigam a 3 anos de frequência¹, possuindo mais de 4500 horas e que como tal, são os cursos mais ricos naquelas matérias abordando todos os conhecimentos nobres na área da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, estando por isso em franca vantagem, e sem comparação possível, contra as horas de componente de formação científica e tecnológicas definidas para o Nível 1.

Este enquadramento impõe lembrar a designação correcta do agente técnico sobre o qual esta proposta de regulamentação incide, este é, à luz da Lei, e por correspondência directa das funções que lhe estão funcionalmente incumbidas, denominado de coordenador em matéria de Segurança e **Saúde**. Ora se a legislação prevê a necessidade de existir um agente com habilitações para coordenar, não só a segurança dos trabalhadores envolvidos na construção, mas também a saúde destes, então retira-se deste projecto uma total desconsideração pela área da saúde, o que potenciará, entre outras maleitas, a proliferação de doenças profissionais no sector da construção civil e obras públicas.

Consequência Factual:

A Segurança e a Saúde dos trabalhadores em obra poderão ser coordenadas por arquitecto com 5 anos de experiência na função de preparador.

As profissões de técnico de segurança e técnico superior de segurança encontram-se previstas na lei, denotando-se, aliás, uma já consolidada harmonia na implementação de políticas empresariais de segurança, alicerçadas na empregabilidade destes profissionais.

Se hoje nos é possível discutir mecanismos que visam otimizar a segurança no trabalho em Portugal, independente do sector laboral a que se referem, devemos-lo ao trabalho efectuado por estes profissionais, que permitiram desbravar um terreno que em 1991² parecia impossível de cultivar.

¹ - Após adaptação a Bolonha. A Licenciatura de Segurança e Higiene no Trabalho obrigava a uma frequência de 4 anos;

² - Ano da transposição para o direito interno da Directiva Quadro da Segurança no Trabalho – Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro.

Assim, no que nos compete, temos de um lado, profissionais licenciados na área de segurança e higiene no trabalho, de outro, licenciados em engenharia e arquitectura com curso de formação adicional na área de segurança e higiene no trabalho.

O reconhecimento e homologação de licenciatura na área de segurança e higiene no trabalho são uma realidade legalmente estabelecida e incontornável que tem como consequência a formação de profissionais alta e superiormente qualificados para actuarem nessa área específica. Tal significa que, em caso de concorrência, não poderão ser valorados de igual modo realidades materialmente distintas³, tal como sucede quando se contrapõe um licenciado em segurança e higiene no trabalho com um licenciado em engenharia com formação complementar adicional nesta mesma área, nomeadamente quando a mesma se obtém por frequência de curso profissional. Do que se disse não decorre qualquer tipo de discriminação entre cursos superiores e cursos profissionais, mas tão só o reconhecimento da diferença material e substancial que os separa, com clara prevalência da licenciatura e bacharelato, o que sucede por força da distinta natureza e qualificação obtida por via de cada um dos cursos mencionados, patente até na diferente carga horária existente e prevista no artigo 12º do Decreto-lei n.º 110/2000. Dizer isto equivale a afirmar a maior especialização do profissional licenciado em segurança e higiene no trabalho quando confrontado com um licenciado em engenharia para quem a formação em segurança e higiene no trabalho não passa de um mero complemento, mas não comparável ou sequer equiparável à licenciatura obtida naquela área.

Artigo 23.º

Regime transitório de autorização

É surpreendente, como é que no preâmbulo da Lei, exista a intenção de ser necessário adoptar critérios que permitam integrar os profissionais que têm assegurado a actividade da coordenação de segurança em projecto e em obra, bem como de quem realizou cursos de formação, orientados para o exercício da actividade cujo conteúdo se reconheça ser equivalente à formação específica inicial exigida para a autorização, e depois, no seu corpo, é realizada uma perfeita limitação tendenciosa.

De facto, e sobre a integração dos Coordenadores que actualmente exercem, e referimos novamente que a figura de coordenador existe à 14 anos, o Artigo 23.º limita a transposição à formação de base, o que implicará uma cessação e despedimento massivo dos actuais coordenadores. É justo descartar os milhares de coordenadores que exercem há muitos anos esta actividade? Onde está a justificação técnica se os índices de acidentes têm diminuído? Estão entre os nossos associados centenas de Coordenadores de Segurança que se especializaram nesta matéria e que, têm contribuído favoravelmente para a dignificação desta função. E o que dizer dos Cursos de Coordenação que

³ - Pois assim o impõe a formulação material do Princípio da Igualdade: tratar de modo igual o que é igual, e tratar de modo desigual o que é desigual.

foram apoiados pelo antigo IDICT, nos quais alguns dos nossos associados cursaram, sendo que um deles foi apresentado e acreditado publicamente no colóquio realizado a 11/12/2003 sobre o tema “Coordenação de Segurança na Construção: que rumo?”

Estranhámos, por isso, o silêncio da Autoridade para as Condições do Trabalho sobre esta matéria, pois o número de Inspectores de Trabalho em exercício com formação em Engenharia Civil é residual. No entanto, aquela entidade não se coíbe de opinar, fiscalizar e sancionar as falhas da actividade de Coordenação. Pelo contrário, aquele Organismo, talvez por falta daqueles técnicos, raramente intervém na Coordenação em Projecto, muito embora se saiba que as falhas nesta área são clamorosas.

Artigo 27.º

Vigência

Este artigo determina que o projecto de diploma, a ser aprovado, entra em vigor 180 dias após a data da sua publicação, resultando daqui, que após a sua publicação milhares de coordenadores de segurança ficarão desempregados.

Mas se ainda dúvidas subsistissem quanto ao cariz corporativista e abusivo deste diploma (moldado para os engenheiros), leia-se o n.º 2 do mesmo artigo, que refere como sendo apenas exigível, decorrido um ano após a entrada em vigor das portarias referidas nos Artigos 19.º e 24.º, as seguintes matérias:

- Alínea c) do n.º 1 do Artigo 10.º (Experiência profissional no sector da construção ou da promoção para a segurança e saúde no trabalho durante pelo menos 5 anos);
- Alínea b) do n.º 4 do Artigo 10.º (Esta alínea não existe).

É por demais evidente a pressão vergonhosa que a Ordem dos Engenheiros fez sobre o Legislador na elaboração deste Projecto de Decreto-Lei.

Consequência Factual:

Após a entrada deste diploma e até 1 ano após a publicação das portarias referidas nos artigos 19.º e 24.º, um Engenheiro Civil, coordenador de segurança de nível 1 não necessitará de possuir 5 anos de experiência na construção.