

O exercício da coordenação em matéria de segurança e saúde na actividade de construção de edifícios e engenharia civil

José M. Cardoso Teixeira¹

Resumo

A transposição da Directiva Estaleiros para o Direito nacional foi revista em 2003 pelo Decreto-Lei nº 273/2003 de 29 de Outubro. Esta revisão visa contribuir para o aperfeiçoamento da prevenção dos riscos profissionais na construção, tornando-a mais ajustada às necessidades deste importante sector de actividade. Nesta comunicação, analisa-se o impacto de algumas das medidas preconizadas no referido documento regulamentar. Explora-se principalmente o conteúdo do plano de segurança e saúde, a sua obrigatoriedade e divulgação bem assim como a sua articulação com outros documentos de gestão da actividade de construção. Aborda-se a relação entre o decreto em análise e outra legislação da construção. Estabelecem-se algumas conclusões, especialmente direccionadas para a necessidade de documentos interpretativos complementares à legislação publicada.

1. Introdução

As actividades de construção de edifícios e de engenharia civil distinguem-se actualmente da maior parte das outras actividades económicas por inúmeras especificidades:

Desenvolvem-se essencialmente por projectos.

Os projectos decorrem faseadamente e envolvem uma multiplicidade de intervenientes.

Muitos dos intervenientes numa fase não participam noutras fases dos projectos.

O processo de decisão é complexo e envolve intervenientes diversificados.

A organização do trabalho é frequentemente complexa.

O tipo e a dimensão dos estaleiros são variáveis.

As características específicas da construção levaram à adopção por parte da União Europeia da Directiva 92/57/CEE (Directiva Estaleiros Temporários ou Móveis), tendo em vista a implementação de um sistema de gestão capaz de garantir neste sector de actividade o desenvolvimento adequado da filosofia de prevenção da Directiva Quadro sobre Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho.

¹ Engenheiro Civil, Professor Associado do Departamento de Engenharia Civil da Universidade do Minho

A Directiva Estaleiros foi inicialmente transposta para o Direito nacional pelo Decreto-Lei nº 155/1995 de 1 de Julho, posteriormente revisto pelo Decreto-Lei nº 273/2003 de 29 de Outubro. A revisão teve os seguintes objectivos principais:

Aperfeiçoar a regulamentação do plano de segurança e saúde, o qual se constitui como instrumento essencial para a prevenção dos riscos profissionais.

Dispensar as obras de menor complexidade do plano de segurança e saúde.

Estipular a obrigatoriedade de fichas de procedimentos de segurança para obras de pequena dimensão em que se prevejam riscos especiais.

Assegurar o cumprimento do plano de segurança e saúde por parte de todos os intervenientes no estaleiro para além das entidades executantes da obra, nomeadamente, subempreiteiros e trabalhadores independentes.

Regulamentar o exercício da coordenação de segurança e saúde, criando as bases para a futura qualificação desta actividade, a qual será objecto de legislação específica.

Valorizar a compilação técnica.

Reforçar os meios e os poderes da inspecção do trabalho.

O articulado do Decreto-Lei nº 273/03 visa, deste modo, contribuir para o aperfeiçoamento da prevenção dos riscos profissionais na construção, tornando-a mais ajustada às necessidades deste importante sector de actividade que, infelizmente, continua a ter um mau desempenho nesta matéria. Analisa-se nos parágrafos seguintes o impacto de algumas das medidas preconizadas pelo referido documento regulamentar.

2. A informação necessária ao desenvolvimento do plano de segurança e saúde

O artigo 6º do Decreto-Lei nº 273/03 estabelece que o plano de segurança e saúde deve ter como suporte todos os aspectos *relevantes para o planeamento da prevenção dos riscos profissionais* no que se inclui, naturalmente, o projecto e as condições locais. Um destes aspectos prende-se com a forma como o plano será desenvolvido e especificado para a obra, uma vez que o plano elaborado durante a fase de projecto deverá prever a sua própria evolução para a execução da obra.

A questão é especialmente relevante quando houver mais do que uma entidade executante, tal como referido no número 1 do referido artigo, cada uma das quais ficará obrigada a desenvolver as acções previstas no artigo 11º. Importa que o autor do plano estabeleça, em fase de projecto, que entidades executantes participarão provavelmente na obra, e não se refugie na impossibilidade de o fazer nessa fase pelo facto da obra não estar ainda adjudicada. Deverá, para o efeito, esclarecer junto do dono da obra qual a sua política de adjudicação para

o empreendimento e fazer uso dos seus conhecimentos do sector para a definição da natureza das entidades executantes expectáveis, atendendo às características do projecto que lhe é presente.

O número 2 do mesmo artigo pressupõe que o autor do plano tenha conhecimentos bastantes de construção que lhe permitam *concretizar as medidas preventivas a adoptar* no estaleiro da obra, tendo em consideração alguns aspectos que só poderão ser completamente esclarecidos pelas entidades executantes. Salientam-se, *a especificação dos domínios de actividade de cada interveniente, as modalidades de cooperação entre entidades executantes, subempreiteiros e trabalhadores independentes, a programação e o cronograma dos trabalhos a realizar em obra, as instalações sociais para o pessoal empregado na obra, etc.*

Desenvolvendo-se o plano na fase de projecto, não são em geral conhecidas, nessa fase, as entidades executantes, muito menos as suas opções relativamente aos aspectos referidos acima. Assim, ao autor do plano caberá principalmente definir princípios de actuação das entidades executantes, mais dificilmente concretizar medidas preventivas que dependam das opções dessas mesmas entidades para a execução da obra. Apenas com o desenvolvimento e especificação do plano por parte das entidades executantes, ficarão esses aspectos esclarecidos. Para tanto, é indispensável que o plano de segurança e saúde em projecto os mencione e imponha a sua concretização, para que fique claro que o plano de segurança e saúde para a execução da obra os deverá desenvolver e os especificar².

3. O conteúdo do plano de segurança e saúde

No Anexo II do Decreto-Lei nº 273/03 vem definida a estrutura do plano de segurança e saúde para a execução da obra. Relativamente ao número 1 desse anexo, devem as entidades executantes *avaliar e hierarquizar* os riscos presentes em cada operação do *cronograma da obra* e estipular *as adequadas técnicas de prevenção* relativas a cada um.

Obviamente, todas as operações de construção envolvem riscos para quem as executa - em bom rigor, todas as actividades humanas os envolvem. Alguns riscos, pela sua natureza, são correntes e estão presentes na generalidade das operações de construção, não sendo prático nem sequer razoável trata-los repetidamente operação a operação como o texto regulamentar parece sugerir. São exemplos, as quedas de nível, os esforços físicos excessivos, os cortes e

² O decreto esclarece na sua introdução que há apenas um plano de segurança e saúde para a obra, cuja elaboração acompanha a evolução da fase de projecto da obra para a da sua execução, mas reconhece a existência do *plano de segurança e saúde em projecto* (artigo 6º) e do plano de segurança e saúde para a execução da obra (artigo 11º), ficando claro que este resulta daquele após ter sido *desenvolvido, especificado e alterado*. Trata-se pois de um documento evolutivo com duas fases.

golpes com objectos ou ferramentas, a perfuração do calçado, etc. Por outro lado, há riscos presentes em actividades de construção raras vezes incluídas nos cronogramas dos trabalhos, como sejam, as deslocações no estaleiro, a movimentação de materiais, as operações de limpeza, a montagem de estruturas auxiliares, etc.

Assim, entende-se que o plano de segurança e saúde se deve concentrar nas operações de construção que incluam trabalhos ou obriguem à manipulação de materiais que impliquem riscos especiais, ou se refiram a outros trabalhos que se considerem susceptíveis de constituir risco grave. Incluem-se, necessariamente, os que constarem dos documentos de identificação e avaliação de riscos feita na fase de projecto, bem assim como outros que resultem da avaliação de riscos levada a cabo pelas entidades executantes.

Por outro lado, os procedimentos de segurança das empresas executantes poderão tratar os riscos correntes e ser incluídos nos seus manuais de prevenção de riscos profissionais, podendo também ser incluídos no projecto do estaleiro da obra. Contribuir-se-á para que o plano de segurança e saúde se mantenha como documento de prevenção específico de cada obra, evitando que se banalize como texto facilmente reproduzível de obra para obra sem nada acrescentar.

No Anexo III, listam-se os elementos a juntar ao plano de segurança e saúde. Depreende-se que o registo das actividades dos intervenientes em matéria de segurança e saúde, a que se refere o número 5 desse anexo, se vá fazendo à medida que a obra evolui. O plano para a execução da obra deverá incluir os procedimentos a adoptar pela entidade executante, tal como previsto no Anexo II; o registo das suas actividades conforme os procedimentos aprovados juntar-se-á depois. Também não será errado constituir ficheiros de arquivo específicos dos registos das actividades dos intervenientes (coordenador de segurança e entidades executantes) independentes do plano, seguindo uma metodologia mais corrente de gestão documental.

4. O projecto do estaleiro, o plano de trabalhos e o plano de segurança e saúde

O número 2 do Anexo II do Decreto-Lei nº 273/2003 inclui o projecto do estaleiro como parte integrante do plano de segurança e saúde. Aquele documento tem, no entanto, existência autónoma na legislação em vigor (por exemplo, no item 9.1.4 da Portaria P10472001), até porque é útil para outros fins para além da segurança e saúde. Justifica-se pois que se lhe continue a reconhecer existência própria, sem prejuízo do seu papel na prevenção dos riscos profissionais.

O mesmo poderá dizer-se do *cronograma detalhado dos trabalhos*, igualmente assinalado como parte integrante do plano de segurança e saúde. Depreendendo-se que se trata do plano de trabalhos (o qual inclui a programação das actividades de construção), este vem repetidamente referido no Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (Decreto-Lei nº 59/1999 de 2 de Março).

Entende-se, neste caso, que o plano de segurança e saúde adopte a versão de concurso do plano de trabalhos da obra (de acordo com o artigo 73º do referido Regime) o qual deve ser solicitado aos concorrentes com o nível de detalhe compatível com os objectivos do planeamento da prevenção da segurança. Tanto mais que o artigo 159º do referido Regime admite a apresentação do plano definitivo de trabalhos ao dono da obra em data posterior à da consignação, e a aprovação do mesmo pelo dono da obra num prazo máximo de 22 dias. Assim, tanto a *programação dos trabalhos* a que se refere o número 1 do artigo 11 do Decreto-Lei nº 273/2003 como o *cronograma detalhado dos trabalhos* a que se refere o número 2 do seu Anexo II devem basear-se no plano de trabalhos do concurso que foi o único (implicitamente) aprovado pelo dono da obra à data em que o plano de segurança e saúde para a execução da obra lhe deve ser submetido para aprovação.

5. A obrigatoriedade do planeamento da prevenção

O artigo 5º do Decreto-lei 273/2003 estabelece que *o plano de segurança e saúde só é obrigatório em obras sujeitas a projecto e que envolvam trabalhos que impliquem riscos especiais, ou a comunicação prévia*. Esta medida é positiva, uma vez que pequenas obras sem riscos especiais poderão não carecer daquele instrumento de prevenção. Porém, em obras que envolvam duas ou mais empresas é obrigatória a nomeação de coordenador de segurança e saúde em obra (artigo 9º), que não disporia então de qualquer documento de prevenção para desenvolver o seu trabalho.

Parece razoável admitir que, nesse caso, haja lugar à elaboração do plano pelo coordenador de segurança e saúde em projecto, cuja nomeação é também obrigatória. Caso a obra não seja sujeita a projecto, o coordenador de segurança e saúde desenvolverá o seu trabalho independentemente desse facto, para que a obra venha a dispor de documento de prevenção de riscos profissionais. O problema coloca-se em como avisar o dono da obra para a necessidade de atempadamente nomear os coordenadores.

Há casos de obras que, embora não sejam sujeitas a projecto, envolvem riscos especiais (por exemplo, a reabilitação da fachada de um edifício em que está presente o risco de queda em altura). O artigo 14º prevê a elaboração de fichas de procedimentos de segurança por parte

das entidades executantes. Sendo mais do que uma, deverão ser nomeados coordenadores de segurança e saúde, levantando-se de novo a questão da relevância do plano de segurança e saúde, embora o mesmo não seja legalmente exigível.

Caso a obra seja realizada por uma entidade executante apenas (como frequentemente sucede no exemplo anterior), então poderá não haver coordenador de segurança, levantando-se a questão de quem verificará as fichas de procedimentos de segurança. A solução parece ser que o dono da obra encontre consultores que lhe validem os documentos referidos.

Pode ainda haver casos de obras que deverão dispor de plano de segurança e saúde em projecto mas que, por serem levadas a cabo por uma entidade executante apenas, não carecem de coordenador de segurança e saúde em obra. A validação técnica do plano para a execução da obra deverá então ficar a cargo de consultores do dono da obra ou, de uma forma mais simples, ao autor do plano em projecto.

6. A existência do plano de segurança e saúde e a sua divulgação

O artigo 8º do Decreto-Lei 273/2003 estabelece que, nas obras públicas, *o plano de segurança e saúde (em projecto) deve ser incluído no conjunto dos elementos que servem de base ao concurso*. No que se refere às obras privadas, *o plano deve ser incluído no conjunto dos elementos que servem de base à negociação*. Para além disso, o dono da obra deve impedir que as entidades executantes iniciem *a implantação do estaleiro sem estar aprovado o plano de segurança e saúde para a execução da obra* (artigo 13º), o qual resulta do desenvolvimento do anterior pelas entidades executantes.

À falta de cumprimento por parte do dono da obra das suas obrigações de dispor de um plano de segurança ou de o divulgar de acordo com parágrafo anterior, não devem as entidades executantes prescindir de o solicitar ao dono da obra e de o desenvolver e adaptar à execução da obra. Podem inclusivamente reclamar por esse facto e solicitar revisão da sua proposta por não terem tido conhecimento atempado de medidas de prevenção que dele constem.

Tanto nas obras públicas como nas privadas, *o prazo para a sua execução não começa a correr antes da aprovação do plano de segurança e saúde para execução da obra*, mas não vem fixado o prazo em que as entidades executantes o deverão desenvolver e especificar, nem o prazo dado ao dono da obra para o aprovar. O facto da contagem do prazo não poder começar resulta directamente da impossibilidade de dar início aos trabalhos de construção, incluindo-se aí a própria montagem do estaleiro, dado que as operações necessárias ao efeito podem acarretar riscos que devem ser objecto de análise.

No caso das obras públicas, o prazo da obra *começa a contar-se da data da consignação* (artigo 151º do Decreto-Lei nº 59/1999), o que significa que o plano de segurança e saúde para a execução da obra tem que estar aprovado pelo dono da obra à data da consignação. Atendendo a que a consignação deve ter lugar *no prazo máximo de 22 dias contados da data da assinatura do contrato* (artigo 152º), é nesse prazo que deve ter lugar o desenvolvimento do plano de segurança e saúde para a execução da obra e a respectiva aprovação pelo dono da obra. Revelando-se este prazo curto, poderá o dono da obra aceitar consignações parciais (previstas no artigo 153º) com base num plano de segurança e saúde relativo aos primeiros trabalhos a executar (por exemplo, relativo à montagem do estaleiro).

No caso das obras privadas, o plano de segurança e saúde para a execução da obra deve instruir o pedido de emissão do alvará de licenciamento ou de autorização (Portaria P1105/2001 de 18 de Setembro). Mas o plano em projecto não é de apresentação obrigatória nos pedidos de informação prévia, de licenciamento e de autorização referentes a qualquer tipo de operação urbanística (Portaria P1110/2001 de 19 de Setembro).

Isto tem levado alguns donos de obras a dispensar-se de fomentar o desenvolvimento das actividades de prevenção da segurança e saúde durante a fase de elaboração do projecto, em claro incumprimento da legislação em vigor. Pelo contrário, tendem a encomendar a elaboração do plano de segurança e saúde após a conclusão do projecto, eventualmente solicitando-o à própria entidade executante que, desse modo, deverá inclui na sua proposta de preço os encargos correspondentes. Cabe aos autores do projecto sensibilizar os donos de obra para a importância da planificação da segurança ao longo do desenvolvimento dos projectos e para as consequências negativas de uma atitude contrária a essa.

7. Conclusões

O Decreto-lei nº 273/2003 visa contribuir para o aperfeiçoamento da prevenção dos riscos profissionais na construção mas, ao procurar esse objectivo, tornou-se demasiadamente abrangente em alguns aspectos, o que pode contribuir negativamente para o seu sucesso. Ao procurar incluir na estrutura do plano de segurança e saúde outros documentos que ganharam existência autónoma, o articulado do decreto deve ser coordenado com outros textos regulamentares da construção que fazem uso dos mesmos documentos.

O caminho para a prevenção dos riscos profissionais na construção parece ser o da integração nos procedimentos de trabalho dos vários aspectos em presença (a qualidade, o custo, a segurança, o tempo de execução, o ambiente, etc.). O planeamento da segurança das

entidades executantes deve ter por base as metodologias de gestão destas organizações, constituindo-se progressivamente os planos de segurança e saúde menos numa lógica avulsa mas mais integrada nos seus modelos de gestão. O conteúdo dos planos deve pois ser suficientemente flexível para permitir reflectir o estado de desenvolvimento das entidades executantes nesta matéria.

A articulação entre o decreto em análise e a demais legislação da construção deve ser explorada, combatendo ambiguidades e aparentes contradições. O recurso a soluções de compromisso não é positivo e pode por em risco o sucesso que todos pretendemos no combate aos acidentes de trabalho na construção.

A legislação actualmente em vigor tem méritos inegáveis mas, como acontece na maior parte dos casos, faltam-nos documentos interpretativos que nos dêem segurança na interpretação que fazemos dos textos regulamentares.

Bibliografia

RODRIGUES, Fernanda e TEIXEIRA, José (2004): *Novos conceitos e obrigações no domínio da gestão da construção: Custo global, ficha técnica e compilação técnica*. Construção Magazine, nº 10, 3º Trim 2004, pp 13-17.

TEIXEIRA, José (2002): *Coordenação de Segurança e Saúde na fase de Construção*. Engenharia Civil /Civil Engineering, nº 15 2002, pp 55-72.

TEIXEIRA, José (2002): *Coordenação de Segurança e Saúde durante a realização do Projecto*. Engenharia Civil /Civil Engineering, nº 13 2002, pp 7-17.

ECI-European Construction Institute (1995). Total Project Management of Construction Safety, Health and Environment (2 nd ed). Thomas Telford.

GAMBATESE, Jonh A (1998) Liability in Designing for Construction Worker Safety. *Journal of Architectural Engineering*, Vol. 4, No. 3, September, 1998, 107-112, ASCE.

Health and Safety Comission (1995): *Managing construction for health and safety*. Construction (Design and Management) Regulations 1994. Approved Code of Practice.