

Setor da Construção em Portugal - Título Habilitante de Laboração *versus* Serviços de Segurança no trabalho: Estudo Exploratório

Construction Industry in Portugal - Labour's Enabling Title *versus* Occupational Safety Services at work: Exploratory Study

Frederico Gonçalves, Paulo Oliveira, João Baptista and Bruno Dinis
ESTGF, FEUP

ABSTRACT

In recent decades many workers benefit from improvements in their health and safety in the workplace. However, to support the disinvestment in this area the current economic and financial situation in Portugal has been used. This paper aims to demonstrate on the basis of an exploratory study, the evolutionary capacity of the binomial state with companies qualified under the authorization to pursue the activity in the construction sector, issued by the Institute of Public Markets, Real Estate and Construction, IP (IMPIC, IP) and the organization of the safety services at work.

Keywords: Prevention, risk assessment, occupational safety, works safety technicians.

1. INTRODUÇÃO

O prefácio do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho refere que a simplificação e a agilização do regime de licenciamento e de condicionamento prévio ao acesso e ao exercício de atividade da construção têm como prioridade o aumento da competitividade em Portugal. Menos burocracia, procedimentos mais rápidos e acesso mais fácil ao da atividade de construção tornam o mercado de serviços mais competitivo, contribuindo para o crescimento económico e para a criação de emprego. A agilização dos procedimentos é acompanhada do necessário reforço dos meios e modos de fiscalização. Em 2015, através do Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro, que aprovou a orgânica do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P. (IMPIC, I. P.), o Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI, I.P.), passou a designar-se IMPIC, I. P. O IMPIC, I.P., tem por missão regular e fiscalizar o setor da construção, dinamizar, supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor.

Com o presente trabalho, pretende-se demonstrar com base num estudo exploratório a capacidade evolutiva do binómio “empresas qualificadas com título de autorização para exercerem a atividade no setor da construção”, emitido pelo IMPIC, I.P. e a “organização dos serviços da segurança no trabalho” prescrito em Portugal no regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Este trabalho teve por base uma pesquisa sobre o enquadramento legal e técnico-científico existente, em diversos documentos relativos ao setor da construção em engenharia e segurança e saúde no trabalho (SST).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Será dado a conhecer o enquadramento da legislação Portuguesa consultada aplicável, tendo-se identificado e relacionado os diplomas inerentes ao setor da construção e no domínio da SST, de forma a possibilitar o conhecimento legal e técnico referente à temática em estudo.

4.1 Enquadramento Legal

- (i) Regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho - A Lei n.º 3/2014 de 28 de janeiro procede à segunda alteração ao regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho, aprovado pela Lei n.º 102/2009 de 10 de setembro cuja primeira alteração foi introduzida pela Lei n.º 42/2012 de 28 de agosto. A declaração de retificação n.º 20/2014, de 27 de março retifica a presente Lei.
- (ii) Regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção - Em conformidade com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpôs a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, em 2015 o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção, vulgarmente designado “Lei dos Alvarás”, entrou em vigor no dia 3 de julho, 30 dias após a publicação da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho que revoga o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro. Das principais alterações introduzidas por este diploma salienta-se a diferenciação dos requisitos necessários para o exercício da atividade da construção consoante se trate de obras públicas ou de obras particulares, uma vez que o alvará de empreiteiro de obras particulares deixa de depender de requisitos de capacidade técnica e de relacionar categorias ou subcategorias de obras e trabalhos. Outra diferenciação dos requisitos necessários para o exercício da atividade da construção é o alvará de empreiteiro de obras particulares deixar de depender de requisitos de capacidade técnica. A capacidade técnica (artigo 10.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho) é traduzida em meios humanos adequados à produção, à gestão da obra e à gestão da SST sem prejuízo do cumprimento, obra a obra, do disposto na Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, em função: «Classe» o escalão de valores das obras e respetivos trabalhos especializados que as empresas de construção estão habilitadas a executar, sem prejuízo da aplicação de regimes

SHO2016

especiais para a execução de certos trabalhos especializados; «Categorias» os diversos tipos de obra e trabalhos especializados compreendidos nas habilitações dos empreiteiros de obras públicas e «Subcategorias» as obras ou trabalhos especializados em que se dividem as categorias, compreendidos nas habilitações dos empreiteiros de obras públicas.

O número 2 do artigo 10.º refere o número mínimo e qualificações dos técnicos que conferem capacidade técnica às empresas de construção, os quais devem estar ligados às mesmas por vínculo laboral ou de prestação de serviços, são fixados nos anexos I e III da presente lei, conforme demonstra a Tabela n.º 1.

Tabela n.º 1: Quadro mínimo de pessoal na área da produção e da segurança de empreiteiros de obras públicas

Classes de obras	Número mínimo de pessoal na área da produção		Número mínimo de pessoal na área da segurança no trabalho	
	Técnicos com as qualificações previstas no anexo I da Lei 41/2015		Técnicos superiores de segurança no trabalho (TSST)	Técnicos de segurança no trabalho (TST)
1	1	1	-	-
2	1	1	-	-
3	1	1	-	-
4	1	1	-	-
5	1	1	-	-
6	2	2	-	1
7	4	4	1	1
8	8	8	1	2
9	12	12	2	1

Fonte: Adaptado do anexo III da Lei n.º 41/2015 de 3 de junho.

4.2 Enquadramento Técnico-científico

Importa analisar quantitativamente o mercado interno do setor da construção em termos de obras públicas ou de obras particulares de modo a estimar o impacto no setor da diferenciação dos requisitos necessários para o exercício da atividade da construção. O relatório anual sobre a contratação pública em Portugal no que respeita às obras públicas foi de 13.251 contratos com montante contratual de 1567 milhões € (Roriz & Ministro, 2015).

No que respeita aos contratos públicos relacionados com obras públicas, o peso das micro e pequenas, caracterizadas segundo o Decreto-Lei n.º 372/2007 de 6 de novembro e a Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, representa 66,4% dos contratos e 34,9% dos montantes contratuais, sendo inclusivamente superados pelas grandes empresas no que respeita aos valores em causa (43,0% dos montantes contratuais, correspondentes a 16,3% do número de contratos).

O relatório anual do sector da construção em Portugal refere as obras particulares no ano de 2014 representam, o total de edifícios licenciados (inclui construções novas, ampliações, alterações, reconstruções e demolições de edifícios) de 15,4 mil edifícios. No ano de 2013 foram licenciados 16,7 mil edifícios. Esta informação sobre a “Construção: Obras licenciadas e concluídas” é disponibilizada periodicamente pelo Instituto Nacional de Estatísticos (INE), onde nota explicativa refere que dados disponibilizados são obtidos tendo por base a informação sobre as licenças emitidas mensalmente pelas 308 Câmaras Municipais de todo o País, no âmbito do Sistema de Indicadores das Operações Urbanísticas (SIOU). Não tendo sido publicada informação referente a 2014 para o número obras públicas apresentam-se os valores de 2013 onde se verifica mais 3449 (20%) obras particulares face às obras públicas.

Segundo o Relatório do Sector da Construção em Portugal no final de 2014 (Ministro & Gil, 2015), existiam no setor 18.902 empresas habilitadas com alvará e 29.315 com título de registo, como se pode observar pela Tabela n.º 2.

Tabela n.º 2: Indicadores anuais da qualificação das empresas no setor da construção (2014-2011)

Indicador	2014		2013		2012		2011	
Total de alvarás	18.902	39%	19.546	39%	21.588	39%	23.555	38%
Total de Títulos de Registo (valor máximo de 16.600 € por obra)	29.315	61%	30.792	61%	34.380	61%	37.693	62%
Totais	48.217		50.338		55.968		61.248	

Fonte: Ministro & Gil, (2015).

O presente regime para o exercício na atividade da construção estabelece um quadro mínimo de pessoal onde a partir da classe 7 é exigido o TSST e da classe 6 o TST como demonstra a Tabela n.º 1. Comparando as exigências atuais com o anterior regime verifica-se que na classe 6 passou a ser exigido um TST em vez de um TSST e na classe 9 passou-se de dois para um TST. Da distribuição de alvarás por classe (Tabela n.º 3), salienta-se que o conjunto das classes 6 à 9, representava em 2014 cerca 2,7 % das 18.902 empresas. Na verdade, as 509 empresas sujeitas a esta obrigação em 2014 representavam aproximadamente 1 % do total das 48.217 empresas habilitadas. Assim em 2014, só 509 (1%) das 55.968 empresas habilitadas para a atividade da construção tinham, no quadro mínimo obrigatório de pessoal, de indicar o técnico responsável da área da SST. As restantes empresas habilitadas (99%) recaem nas especificações do regime jurídico da promoção da SST.

SHO2016

O regime jurídico da promoção da SST, relativamente à organização dos serviços de SST na indústria da construção, enquadra esta como atividade ou trabalho de risco elevado (artigo 79.º), pelo que impõe ao empregador, caso tenha pelo menos 30 trabalhadores expostos, a obrigatoriedade de constituir serviço interno. Caso contrário, o empregador pode adotar por um serviço comum ou externo, sendo o mais frequente o serviço externo.

Tabela n.º 3: Distribuição do número de empresas por classe de alvará entre 2014 e 2013

Classe de Alvará	Valor da Obra (€)	Número de empresas em 2014		Número de empresas em 2013	
1	166.000	11375	60,2%	11811	60,4%
2	332.000	2963	15,7%	3025	15,5%
3	664.000	1848	9,8%	1950	10,0%
4	1.328.000	1252	6,6%	1282	6,6%
5	2.656.000	955	5,1%	954	4,9%
6	5.312.000	260	1,4%	274	1,4%
7	10.624.000	120	0,6%	115	0,6%
8	16.600.000	46	0,2%	45	0,2%
9	Acima de 16.600.000	83	0,4%	90	0,5%
Totais		18.902		19.546	

Fonte: Ministro & Gil, (2015).

A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), na sua página oficial de internet, publica periodicamente a lista de entidades prestadoras de serviços externos de segurança no trabalho autorizadas (atualizada a 21 de dezembro de 2015), na qual 73,1% abrangem atividades ou trabalhos de risco elevado [alínea a) do artigo 79.º da Lei n.º 102/2009 de 10 de setembro] designadamente, em obras de construção, como se pode observar pela Tabela n.º 4.

Tabela n.º 4: Entidades autorizadas para a prestação de serviços externos de segurança no trabalho

Entidades	Prestadoras de serviços externos	Risco elevado [alínea a) do artigo 79.º]	
Autorizadas	430	314	73,1%
Autorização suspensa	9	3	33,3%
Autorização revogada	47	5	10,6%
Total	486	322	-

Fonte Adaptado da lista de entidades prestadoras de serviços externos de segurança no trabalho autorizadas (atualizada a 21 de dezembro de 2015).

Ao nível da fiscalização em 2014, o IMPIC, I. P. desencadeou 525 ações de inspeção visando 1168 empresas. Relativamente às empresas de construção foram inspecionadas 897 empresas em 2014, verificando-se um ligeiro aumento em relação a 2013 (731 empresas). Porém muito aquém das 1491 e 1889 registadas em 2011 e 2007, respetivamente.

5. CONCLUSÕES

A nova “Lei dos alvarás” segundo a Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN, 2015), associação da fileira da construção, pode potenciar a sinistralidade laboral. Distinguir as obras públicas de obras particulares, não é prudente, nem se justifica um maior grau de exigência quando está em causa a realização de uma obra pública.

O princípio da liberdade de acesso e exercício das atividades económicas numa perspetiva de maior responsabilização dos operadores económicos, com um incremento de fiscalização e das coimas aplicáveis, pode não levar ao crescimento económico e para a criação de emprego expectável. O ato de construir reveste-se de um conjunto significativo de especificidades que distinguem o setor da construção dos demais setores de atividade. Tanto a fiscalização como as entidades prestadoras de serviços externos de segurança no trabalho autorizadas para setor da construção não estão dimensionados para mitigar os acidentes de trabalho registados no setor face ao volume de obras públicas e particulares. A redução do quadro mínimo obrigatório de pessoal nas empresas, tanto na habilitação como na quantidade, dos técnicos de segurança nas classes 6 e 9, respetivamente, são um recuo na gestão da SST, entenda-se capacidade técnica das empresas de construção. A responsabilidade contraordenacional pelo não desenvolvimento das atividades principais de SST, além do empregador, passa a recair também sobre o serviço externo de segurança e saúde de acordo com as principais alterações introduzidas pela lei 3/2014 de 28 de janeiro.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACT (2016). “Lista de entidades prestadoras de serviços externos de segurança no trabalho autorizadas (atualizada a 21 de dezembro de 2015)”, acedido em a 7 de janeiro, Lisboa: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/PromocaoSST/RegulacaoServicosSST/Servi%C3%default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/PromocaoSST/RegulacaoServicosSST/Servi%C3%default.aspx)
- AICCOPN (2015). Nova Lei dos Alvarás [informação publicada 03/06/2015] acedido em a 31/08, Online: http://www.aiccopn.pt/news.php?news_id= 2264
- IMPIC, I. P (2016). “Indicadores de Desempenho, Planos de Atividades e Relatórios de Gestão”, acedido em a 7 de janeiro, Lisboa: http://www.impic.pt/impic/pt-pt/informacao-de-gestao/informacao-de-gestao_3
- Ministro, P. & Gil, C. (2015). Relatório do Sector da Construção em Portugal 2014. Consultado em 31 de agosto de 2015: http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatorios%20Sectoriais/Rel_Anuar_Constr_2014.pdf

SHO2016

Roriz, C. & Ministro, P. (2015). Contratação Pública em Portugal 2013. Consultado em 05 de janeiro de 2016:
http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/RelContratosPublicos_2013.pdf