



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 1/V/2014

Assunto: Proposta de Lei denominada «Regime do cartão de segurança ocupacional na construção civil».

Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (daqui em diante designada por RAEM) apresentou, em 18 de Outubro de 2013, a proposta de lei intitulada «Regime do cartão de segurança ocupacional na construção civil», a qual foi no dia 22 desse mesmo mês admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa.
2. A referenciada proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião Plenária do dia 29 de Outubro de 2013, com 24 votos a favor, sem abstenções e sem votos contra.
3. Em 30 de Outubro de 2013, a proposta de lei agora em exame foi distribuída a esta Comissão para efeitos de exame e emissão de parecer, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 43/V/2013 e ao Grupo de Trabalho B da Assessoria para efeitos de apoio na análise e apreciação, nos termos do Despacho n.º 6/V/2013.
4. A Comissão, para o efeito, reuniu em 7 e 12 de Novembro de 2013, em 16 de Janeiro, em 19 de Fevereiro e em 14 de Março de 2014 para proceder à análise exaustiva da Proposta de Lei *supra* mencionada.
5. Refira-se a título introdutório que o título da proposta de lei em língua chinesa sofreu um aperfeiçoamento, sem consequência na versão em língua portuguesa. Com efeito, na versão originária aplicavam-se, em língua chinesa, os caracteres «建造業», sendo que na versão final da proposta de lei se fixaram antes os seguintes caracteres: «建築業».



Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'A', 'Ch', and 'J'.

6. Em 25 de Fevereiro de 2014, o Executivo apresentou uma versão final da proposta de lei que reflecte as opiniões expressas pelos membros Comissão.

7. No presente Parecer, as referências ao articulado serão feitas com base na versão final da proposta de lei.

8. Discutido o articulado da proposta de lei e consideradas as opções e soluções propostas na mesma, cumpre à Comissão pronunciar-se, emitindo o seu parecer, o que faz observando a seguinte sistemática, para facilidade da exposição e comodidade de referência, nos termos e para os efeitos do artigo 117.º do Regimento:

- I – Apresentação;
- II – Apreciação na generalidade;
- III – Apreciação na especialidade; e
- IV – Conclusões.

I Apresentação

9. Nos termos da Nota Justificativa que acompanha a presente proposta de lei entende o proponente que «*Considerando que, nos últimos anos, o sector da construção civil em Macau tem registado um desenvolvimento próspero e que a diversidade e complexidade das obras nesse sector têm vindo a aumentar continuamente e, tendo por objectivo a prevenção e a redução eficazes da ocorrência de acidentes de trabalho nesse sector, julga-se indispensável aumentar os conhecimentos dos indivíduos que participem nos trabalhos em estaleiros de construção civil ou em locais onde se realizam obras, relativos à segurança nas obras de construção civil, bem como o seu sentido de responsabilidade*».

10. Mais entende o Executivo que «*Para tal, a presente proposta de lei estabelece o regime do cartão de segurança ocupacional na construção civil, obrigando os referidos indivíduos a frequentarem um curso de conhecimentos básicos sobre*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

segurança nas obras de construção civil ou participarem nos respectivos exames públicos, para a obtenção do cartão de segurança ocupacional na construção civil, a fim de assegurar o seu domínio de conhecimentos básicos sobre segurança nas obras de construção civil e a sua competência básica sobre a segurança laboral».

11. Por fim esclarece o Governo que «Por outro lado, também se estabelece a obrigatoriedade da titularidade daquele cartão válido como um requisito para trabalhar em estaleiros de construção civil ou em locais onde se realizam obras, e se exige aos empregadores a contratação somente de indivíduos titulares daquele cartão para trabalharem naqueles locais, implementando, desse modo, o regime de posse do cartão para o desempenho de funções, por forma a reduzir a ocorrência de acidentes de trabalho no sector da construção civil».

II

Apreciação na generalidade

12. O sector da construção civil em Macau empregava 47.621 trabalhadores da construção civil¹ em finais de 2013. Entre estes contavam-se 21.400 residentes e 26.221 trabalhadores não residentes². Percebe-se assim a dimensão significativa do sector da construção civil, cujo peso em percentagem do PIB, na óptica da produção, atingia em finais de 2013 4.7%.

13. Um dos problemas que atingem o sector da construção civil em Macau relaciona-se com a sua elevada taxa de acidentes de trabalho. Entre 1999 e 2013 o comportamento desta taxa registou uma tendência no sentido do crescimento do número de acidentes de trabalho. Facto a que o crescimento de actividade no sector não pode ser indiferente. Os anos de 2004 a 2007 foram os anos em que o número de acidentes registados cresceu mais acentuadamente – em 2006 registaram-se 1.228³ acidentes de trabalho. Desde 2009 verifica-se uma tendência para a diminuição do número de acidentes de trabalho registados, ainda que o registo de

¹ Dados da Direcção de Serviços de Estatística e Censos.

² Idem.

³ Dados da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

563⁴ acidentes de trabalho em 2012 e de 510⁵ até 30 de Setembro de 2013 reflecta uma realidade que esta Comissão não pode deixar de lamentar.

14. É esta realidade dos acidentes de trabalho no sector da construção civil que está subjacente à presente iniciativa legislativa. Pretende o proponente acentuar a vertente preventiva através da obrigatoriedade de frequência e de aproveitamento nos cursos de formação e de reciclagem relativos à segurança ocupacional na construção civil, com a evidente finalidade de assim aumentar os conhecimentos elementares em matéria de segurança no trabalho, em sede da construção civil, e prevenir a sinistralidade laboral.

15. Esta preocupação já tinha conduzido, em 2002, à criação dos cursos para obtenção do «Cartão de Formação de Segurança Ocupacional para a Construção Civil» pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (daqui em diante designada por DSAL). Esta formação profissional nunca assumiu carácter obrigatório. Entre Abril 2002 e finais de 2013 a DSAL emitiu 97440⁶ cartões ao abrigo da mencionada formação em sede de segurança ocupacional para a construção civil.

16. De acordo com as informações disponibilizadas pela DSAL no seu sítio da *Internet* os objectivos que se visam cumprir com os mencionados cursos (facultativos até à entrada em vigor da futura lei) dirigem-se a «*permitir que o formando conheça, através da formação, os riscos existentes nos estaleiros de construção civil, a legislação a cumprir durante a execução das suas tarefas e os aspectos seguros a ter em conta, bem como aprenda a utilizar, em geral, os equipamentos sobre a protecção, a fim de evitar a ocorrência de acidentes de trabalho ou a contracção de doenças profissionais*».

17. De acordo ainda com as mesmas informações os referidos cursos têm por destinatários «*todos os trabalhadores que laborem nos estaleiros da construção civil ou onde ocorram obras dessa área (inclusive obras de decoração)*».

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Idem.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

18. Nestes termos poderia parecer que só os trabalhadores por conta de outrem estão abrangidos por estes cursos facultativos. No entanto, no decurso do exame na especialidade foi referido pelos representantes do Executivo que os profissionais independentes (arquitectos e engenheiros, por exemplo) que manifestem vontade de frequentar a formação profissional têm sido admitidos à sua frequência.

19. O conteúdo das matérias ministradas nestes cursos é relativo à legislação sobre a segurança nos estaleiros de construção civil e ao conceito de segurança, à prevenção de acidentes de trabalhos e modalidade de segurança no trabalho e ao conhecimento do equipamento de protecção individual e sua utilização prática.

20. A duração dos cursos é de 6 horas sendo o horário composto por um curso diurno, com a duração de 1 dia, e por um curso nocturno, com a duração de 2 noites.

21. A língua veicular dos cursos, bem como dos materiais didácticos, são as línguas chinesa, portuguesa e inglesa.

22. A obtenção do «Cartão de Formação de Segurança Ocupacional para a Construção Civil» implica a frequência, com aproveitamento, de um curso de conhecimentos básicos ou a realização, com aproveitamento, de um exame sobre os mesmos conhecimentos básicos.

23. A validade do cartão de formação em segurança ocupacional para a construção civil é de 5 anos.

24. As inscrições nestes cursos de formação podem ser efectuadas na DSAL e podem ainda ser realizada nas associações industriais e comerciais da construção civil que são co-organizadoras dos cursos. Para além da inscrição a título individual, também se admite a modalidade da inscrição colectiva através das empresas de construção civil.

25. A entidade organizadora é a DSAL, mas estão identificadas como entidades co-organizadoras a Federação das Associações dos Operários de Macau, a Associação de Construtores Cíveis e Empresas de Fomento Predial de Macau, a Associação Geral dos Operários de Construção Civil de Macau, a Associação de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Engenharia e de Construção de Macau, a Associação dos Chefes de Estaleiro de Macau e a Associação dos Proprietários de Máquinas de Construção Civil de Macau.

26. Refira-se igualmente que para além dos Cursos de Formação em Segurança Ocupacional para a Construção Civil, existem igualmente Cursos de Reciclagem destinados à renovação do Cartão de Segurança Ocupacional. Os destinatários são os mesmos, assim como o conteúdo da formação ministrada, a duração é de 3 horas e o horário comporta igualmente uma modalidade de curso diurno, com a duração de meio-dia, e outra de curso nocturno, com a duração de 1 noite. A DSAL reemite o cartão de segurança a todos os formandos que completarem o curso de reciclagem e obtiverem aproveitamento no respectivo exame.

27. Estes aspectos mantêm-se no essencial na disciplina que agora se desenha. A validade do cartão de segurança ocupacional na construção civil, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º, mantém a duração de 5 anos - que actualmente se atribui ao «*Cartão [facultativo] de Formação em Segurança Ocupacional na Construção Civil*». A estrutura dos cursos de formação e de reciclagem, tal como estabelecida no n.º 1 do artigo 6.º, corresponde à estrutura dos actuais cursos de formação e de reciclagem facultativos. Os programas dos mesmos cursos de formação e de reciclagem, que passam a ser aprovados por despacho do Chefe do Executivo, a que se refere o n.º 2 do artigo 6.º, também mantêm as características fundamentais dos programas para os cursos de formação e de reciclagem facultativos actualmente ministrados pela DSAL.

28. Os membros da Comissão entendem que o resultado da votação na generalidade transmite bem a concordância da Câmara com a presente iniciativa legislativa e mais entendem que a proposta do carácter obrigatório do cartão de segurança ocupacional na construção civil, que é uma das traves do regime jurídico que agora se examina, merece a sua inteira concordância.

29. Note-se que este é seguramente um dos aspectos nucleares da presente iniciativa legislativa. Com efeito, a leitura cruzada do n.º 1 do artigo 2.º com o n.º 1 artigo 8.º da proposta de lei demonstra inequivocamente que «*todos os indivíduos que participem nos trabalhos em estaleiros de construção civil ou em locais onde se realizem obras*», «*independentemente de possuírem ou não a qualidade de*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

trabalhador» (...) «devem obrigatoriamente: 1) Ser titulares do cartão de segurança ocupacional na construção civil válido».

30. Repare-se que o âmbito subjectivo de aplicação se dirige tanto a trabalhadores por conta de outrem, como os operários da construção civil, como a trabalhadores por conta própria, como os profissionais liberais - arquitectos e engenheiros civis, por exemplo.

31. O n.º 1 artigo 9.º da proposta de lei cria a disciplina a aplicar «aos indivíduos que não participem nos trabalhos [em estaleiros de construção civil ou em locais onde se realizem obras] », determinando que «só podem realizar actividades (...) após tomada de conhecimento de todos os riscos potenciais e sob o acompanhamento», ex vi a alínea b) do artigo 2.º do Regulamento de Higiene e Segurança no Trabalho da Construção Civil, da «Pessoa competente – o técnico responsável pela obra ou quem seja designado pelo empreiteiro como pessoa responsável por determinadas acções a efectivar na obra, desde que possua formação técnica adequada e experiência para cumprir as obrigações que lhe foram atribuídas».

32. O n.º 4 do artigo 9.º determina que aos «indivíduos que participem em cerimónias de abertura e de encerramento das obras e em outras semelhantes» não se aplica o n.º 3 do artigo que comanda que «a entidade directamente responsável pela gestão do estaleiros de construção civil ou do local onde se realizem obras deve, antes dos indivíduos referidos no n.º 1 aí entrarem, proceder à sua identificação e ao registo dos seus dados pessoais, bem como da data, hora e motivo da sua permanência», porém, face a esta redacção, só se pode concluir que se aplica a estas pessoas a disciplina dos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo.

33. O n.º 4 do artigo 9.º, por sua vez, isenta os «funcionários dos serviços públicos que entram em estaleiros da construção civil ou em locais onde se realizem obras para o exercício de funções legalmente previstas» do cumprimento da disciplina dos n.ºs 1 e 3 do mesmo artigo.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

34. A normaçoão inscrita no artigo 9.º, em boa parte, já resulta de outras disposiçoões legais em vigor, mas o Executivo e a Comissão entenderam que a sua eventual repetiçoão cumpria um objectivo didáctico.

35. Assim, a sujeiçoão em absoluto ao regime jurídico agora em exame de todos os trabalhadores por conta de outrem, de todos os trabalhadores por conta própria, até de empreiteiros e subempreiteiros, que «participem nos trabalhos em estaleiros da construçoão civil ou em locais onde se realizem obras⁷» revela-se adequada à realidade da RAEM.

36. O Governo explicou em sede de exame na especialidade que é precisamente essa a sua intençoão de modo a garantir que todas as pessoas, sejam ou não trabalhadores por conta própria e independentemente das suas habilitaçoões académicas, que de algum modo «participem nos trabalhos em estaleiros da construçoão civil ou em locais onde se realizem obras tenham conhecimentos básicos sobre a segurança nas obras de construçoão de civil⁸». Os membros da Comissão acolheram esta opçoão de política legislativa e emprestaram a sua concordância à argumentaçoão aduzida pelo Executivo.

37. Tenha-se em atençoão que o âmbito subjectivo de aplicaçoão tal como desenhado no n.º 1 do artigo 2.º se aplica igualmente aos empreiteiros e subempreiteiros.

38. Neste ponto, convém ter presente que a presente iniciativa legislativa pretende executar e completar o *Regulamento de Higiene e Segurança no Trabalho da Construçoão Civil*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44/91/M, de 19 de Julho. Tanto mais que o seu âmbito objectivo, fixado pelo n.º 2 do artigo 2.º, remete expressamente para o mencionado diploma legal.

39. Ora nos termos do artigo 3.º (Deveres do empreiteiro) do *Regulamento de Higiene e Segurança no Trabalho da Construçoão Civil*, determina a sua alínea g) que «o empreiteiro da construçoão civil tem os seguintes deveres gerais: (...) g) Proporcionar a todo o pessoal ao seu serviço uma constante formaçoão e informaçoão em matérias de higiene e segurança no trabalho (...)». Este dever faz claramente

⁷ CFR artigo 1.º da proposta de lei.

⁸ Idem.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

recair sobre o empreiteiro a responsabilidade pela formação e informação em matéria de segurança no trabalho.

40. Se assim é como explicar que o empreiteiro fique sujeito, lado a lado, com os operários da construção civil e com os trabalhadores por conta própria envolvidos na construção civil (arquitectos e engenheiros) à obrigação de ser titular do cartão de segurança ocupacional na construção civil e, portanto, ao mesmo curso de formação para obtenção do cartão de segurança ocupacional na construção civil ou à realização do exame com vista à obtenção do referido cartão?

41. Entenderam os membros da Comissão e o Governo que o facto de o empreiteiro ter o dever geral em matéria de segurança *supra* referido não impede a sua sujeição ao mesmo sistema de avaliação, seja por via de um curso de conhecimentos básicos seja por via de um exame, relativo aos conhecimentos básicos sobre segurança nas obras de construção civil.

42. Colocada a questão de saber qual é o conteúdo do dever geral do empreiteiro quanto à «*constante formação e informação*» em matéria de segurança no trabalho que está obrigado a proporcionar a todo o pessoal ao seu serviço, tendo em consideração que a proposta de lei cria uma obrigação legal de formação em matéria de conhecimentos básicos sobre segurança nas obras de construção civil, que abrange igualmente os empreiteiros, ministrada pelo Governo através da DSAL, entenderam os membros da Comissão e o Governo que aquele dever geral do empreiteiro se mantém.

43. Um dos aspectos que mereceram maior atenção em sede de exame na especialidade prendeu-se com a questão de saber se a presente iniciativa legislativa cria ou não uma certificação profissional.

44. Convém ter presente que o ordenamento jurídico de Macau consagra disciplina legal relativa ao «*regime jurídico da certificação profissional relativa à formação inserida no mercado de emprego e a outros requisitos do exercício de uma actividade profissional*» através do Decreto-Lei n.º 53/96/M, de 16 de Setembro.

45. Nos termos do artigo 2.º do mesmo Decreto-Lei o conceito de «*certificação profissional*» encontra-se fixado, no seu n.º 1, enquanto «*comprovação da*



formação, experiência ou qualificações profissionais, bem como da verificação de outras condições requeridas para o exercício de uma actividade profissional». O n.º 2 do mesmo artigo define «certificado profissional» como «o diploma, título ou outro documento equiparado através do qual se faz a certificação».

46. O artigo 3.º do mesmo Decreto-Lei esclarece que «a certificação profissional é realizada mediante a emissão dos seguintes documentos: a) Certificado de formação profissional; e b) Certificado de aptidão profissional».

47. O n.º 1 do artigo 4.º relativo ao certificado profissional informa que:

**«Artigo 4.º
(Certificado de formação profissional)**

1. O certificado de formação profissional é o documento comprovativo de que o seu titular atingiu os objectivos definidos nos programas dos cursos ou acções de formação profissional e, quando seja caso disso, de que o mesmo possui:

- a) Um determinado nível de qualificação;
- b) Preparação para o exercício de uma actividade profissional;
- c) Equivalência a habilitações escolares.»

48. O n.º 1 do artigo 5.º informa que «as entidades formadoras são as competentes para emitir certificados de formação profissional».

49. No confronto com a disciplina fixada na proposta de lei, designadamente nos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 6.º e 8.º, há vários aspectos que poderiam parecer subsumir-se ao regime da certificação profissional em vigor na RAEM.

50. De resto, a própria Nota Justificativa que a acompanha esclarece que «estabelece [-se] a obrigatoriedade da titularidade daquele cartão válido como um **requisito para trabalhar em estaleiros de construção civil ou em locais onde se realizam obras**⁹, e se exige aos empregadores a contratação somente de indivíduos titulares daquele cartão para trabalharem naqueles locais, implementando, desse modo, o regime de posse do cartão para o desempenho

⁹ Negrito nosso.



de funções¹⁰, por forma a reduzir a ocorrência de acidentes de trabalho no sector da construção civil».

51. Note-se ainda que a DSAL designa o actual certificado/cartão, facultativo até à entrada em vigor da futura lei, por «Cartão de **Formação**¹¹ em Segurança Ocupacional para a Construção Civil».

52. O Executivo, no entanto, esclareceu que não era essa a sua intenção legislativa e mais explicou que o regime legal que agora se edita não contém a complexidade exigida para um mecanismo de certificação profissional. Argumento acolhido pelos membros da Comissão.

53. No mesmo sentido, os membros da Comissão firmaram convicção ao longo das diversas reuniões, designadamente na que teve lugar em 19 de Fevereiro do corrente, que *a presente proposta de lei se destina a reforçar os conhecimentos de segurança ocupacional na construção civil, não sendo portanto um regime de certificação profissional, na medida em que nada tem a ver com a aptidão profissional dos trabalhadores de construção civil, nem com a qualificação profissional dos arquitectos ou engenheiros.*

54. *A proposta de lei obriga, apenas e tão só, que as pessoas que participem nos trabalhos em estaleiros de construção civil ou em locais onde se realizam obras tenham os necessários conhecimentos de segurança, esperando com isto baixar o número de acidentes de trabalho e garantir um ambiente seguro no trabalho. O cartão é apenas um documento que demonstra possuir o seu titular conhecimentos de segurança ocupacional.*

55. *Querendo com isto dizer que é este o requisito indispensável para se poder trabalhar em estaleiros de construção civil e em locais onde se realizam obras, não se tratando portanto de uma aptidão profissional. Os seus efeitos são como o de exigir o uso de capacete e de cinto de segurança a todos que entram num estaleiro de construção civil.*

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'A', 'Clara', 'J', 'G', 'S', 'A', and 'ca'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
A
Ola
3
J
C
S
A
L

56. Na verdade, o regime do cartão de segurança ocupacional foi lançado há mais de dez anos e muitos dos trabalhadores de construção civil já obtiveram esse cartão, através da frequência de cursos. É por ser facultativo que parte dos trabalhadores de construção civil nunca os frequentou, havendo assim toda a necessidade de legislar para tornar a sua frequência obrigatória.

57. Termos em que concluíram a Comissão e o Governo que a presente iniciativa legislativa visa tão só prevenir acidentes de trabalho, através de uma maior prevenção, que se alcança por via dos conhecimentos básicos sobre segurança nas obras de construção civil.

58. Para os membros da Comissão o aspecto mais relevante da presente iniciativa legislativa é o que se pode designar por um primeiro passo numa nova aproximação ao problema dos acidentes de trabalho no sector da construção civil.

59. A novidade que se aqui detecta é a do empenho ao nível legislativo por uma política acentuadamente preventiva. Os membros da Comissão não deixaram de levar em consideração que até ao presente momento, e apesar do seu carácter facultativo, os cursos para obtenção do «*Cartão de Formação em Segurança Ocupacional para a Construção Civil*» já permitiram a emissão de 97.440¹² certificados.

60. Mas o que releva agora, do ponto de vista da Comissão, é a decisão política de tornar a titularidade do cartão de segurança ocupacional na construção civil obrigatória para todas as pessoas que «*participem nos trabalhos*» em obras de construção civil. Sejam operários, especializados ou não, sejam licenciados. Sejam trabalhadores por conta de outrem, sejam trabalhadores por conta própria ou não.

61. Os membros da Comissão tomaram a melhor nota do empenho político do Governo nesta matéria que em vários pontos tem tradução material directa nos normativos que agora se cuidam de examinar.

62. Neste sentido, note-se que a entidade certificadora é a DSAL. Isto é, o Governo optou por não proceder à criação de um regime em que a emissão dos certificados fosse realizada por entidades privadas devidamente credenciadas. É a própria

¹² Dados da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
的
An
ilma
i
g
CS
宋
A
la

Administração, através de uma direcção de serviços, que atestará a frequência e o aproveitamento dos candidatos aos cursos de formação e de reciclagem e aos exames públicos. Esta opção de política legislativa mereceu o acolhimento por parte dos membros da Comissão.

63. Por outro lado, é o próprio Chefe do Executivo que, através de despacho, fixa os programas dos cursos de formação e de reciclagem. Aspecto também acolhido pela Comissão na medida em que revela o empenhamento político do Governo na prevenção, pela formação, dos acidentes de trabalho da construção civil.

64. Um outro tópico que mereceu atenção por parte dos membros da Comissão diz respeito à capacidade da DSAL em assegurar uma fiscalização apta ao cumprimento dos normativos que agora se editam.

65. Com efeito, alguns membros da Comissão questionaram o Executivo quanto ao número de equipas de inspectores e à sua real capacidade operacional face não só ao número actual de obras de construção civil em curso, mas sobretudo tendo em conta as obras projectadas quer para o Cotai quer no âmbito do sector público, como por exemplo as do metro ligeiro de superfície, que irão requerer um número muito considerável de trabalhadores.

66. O Governo esclareceu a Comissão que está em condições de assegurar que o sistema de fiscalização já está a ser experimentado e que para além de dispor de inspectores suficientes, a DSAL irá aproveitar as novas tecnologias, designadamente a *internet*, para auxiliar nos trabalhos de fiscalização.

67. De resto, mais explicou o Governo que o prazo de 180 dias para entrada em vigor da futura lei se prende precisamente com a necessidade de ultimar os preparativos no sentido de garantir a sua plena execução e o seu cumprimento. Os membros da Comissão acolheram estes esclarecimentos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

III

Apreciação na especialidade

68. Na especialidade, a Comissão e o Governo acordaram num conjunto de alterações ao articulado, originariamente apresentado a esta Assembleia Legislativa, que se traduziu na apresentação pelo Governo, em 25 de Fevereiro do corrente, da versão alternativa final à proposta de lei.

69. Algumas destas alterações prendem-se com o aperfeiçoamento da redacção de alguns normativos sem que se tenha influenciado o sentido normativo originário e não merecem uma referência particular (atente-se, por exemplo, na alteração introduzida à alínea 1) do artigo 3.º ou ao n.º 2 do artigo 8.º).

70. Elencam-se, assim, de seguida as alterações mais importantes introduzidas ao texto inicial da proposta de lei, fazendo-se referência ao articulado da proposta de lei alternativa apresentada em 25 de Fevereiro de 2014:

71. Artigo 1.º (Objecto)

Aperfeiçoou-se em língua portuguesa a epígrafe que na versão originária vinha grafada como «*objectivo*».

72. Entenderam a Comissão e o Executivo aperfeiçoar a redacção deste normativo, aditando-se ao texto originário uma segunda parte que estatui: «*tendo em vista garantir que os indivíduos que participem nos trabalhos em estaleiros da construção civil ou em locais onde se realizem obras tenham conhecimentos básicos sobre segurança nas obras de construção civil*».

73. Os membros da Comissão e o executivo entenderam que fazia todo o sentido acrescentar ao objecto da proposta de lei uma expressa menção ao objectivo por ela prosseguido.

74. Artigo 2.º (Âmbito de aplicação)

Na sua versão originária dispunha este artigo que «*a presente lei aplica-se a todos os indivíduos que participem nos trabalhos em estaleiros da construção civil ou em locais onde se realizem obras*».

Handwritten signatures and initials on the right margin, including the name "Chun" and other illegible marks.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

75. Esta redacção levantou várias dúvidas aos membros da Comissão na medida em que não resultava claro qual era o sentido dos conceitos de «*estaleiro da construção civil*» e de «*locais onde se realizem obras*».

76. É que no nosso ordenamento jurídico o termo «*obra*», para o efeito que aqui releva, pode ser conduzido quer ao regime de licenciamento e fiscalização de obras matriculado no «*Regulamento Geral da Construção Urbana*», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 79/85/M, de 21 de Agosto, quer ao regime do «*Regulamento de Higiene e segurança no Trabalho da Construção Civil em Macau*», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44/91/M, de 19 de Julho.

77. A preocupação dos membros da Comissão dirigia-se a perceber se os conceitos de «*estaleiro da construção civil*» e de «*locais onde se realizem obras*» abrangiam ou não pequenas obras domésticas, designadamente as realizadas pelos proprietários directamente e sem recurso à contratação de operários da construção civil, as pequenas obras domésticas como as de pintura ou de alteração de decoração, ainda que contratadas, as reparações de canalizações, a colocação de aparelhos de ar-condicionado (designadamente em altura elevada) e outras obras do mesmo tipo.

78. Ora o texto normativo originário deste artigo 2.º não permitia recortar com a necessária precisão qual o âmbito objectivo perspectivado na proposta de lei. Verdade que nosso sistema jurídico há normaçaõ directamente aplicável às obras de construção civil.

79. Com efeito o «*Regulamento Geral da Construção Urbana*» define no n.º 1 do seu artigo 2.º que «*consideram-se obras de construção civil para efeitos de aplicação do presente diploma a execução de novas edificações, bem assim como os trabalhos de reconstrução, restauro, reparação, modificação ou ampliação em edificações existentes, a demolição de construções e ainda quaisquer trabalhos que determinem alteração da topografia do solo e a execução de infra-estruturas quando estas não caibam na competência das Câmaras Municipais*».

80. Por sua vez a alínea m) do n.º 2 do mesmo artigo 2.º determina, em oito subalíneas, os tipos de obra estabelecendo uma tipologia definidora das diversas



categorias de obras (*ampliação, conservação, consolidação, demolição, modificação, reconstrução e reparação*).

81. O Governo declarou em sede de exame na especialidade que os conceitos de «*estaleiros da construção civil*» e de «*locais onde se realizem obras*» se dirigem antes e apenas ao conceito de «*obra*» inscrito no «*Regulamento de Higiene e segurança no Trabalho da Construção Civil em Macau*», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44/91/M, de 19 de Julho, que dispõe na alínea b) do seu n.º 2 que «*obra*» é o «*local onde o trabalho de construção é empreendido e também qualquer área na imediata vizinhança desse lugar.*» Para mais, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 44/91/M, de 19 de Julho, que aprova o referido Regulamento, determina expressamente que o *Regulamento de Higiene e segurança no Trabalho da Construção Civil em Macau* «*aplica-se, relativamente à construção civil: A todos os trabalhos; b) Em todas as obras ou locais; c) Às máquinas, ferramentas, aparelhos, mecanismos e materiais utilizados nos trabalhos.*»

82. Entendeu assim o proponente que o aditamento de um novo n.º 2 ao artigo 2.º da proposta de lei se impunha para clarificar e estatuir que «*os estaleiros da construção civil ou os locais onde se realizem obras mencionados no número anterior referem-se a todas as obras ou locais previstos nos termos do Regulamento de Higiene e segurança no Trabalho da Construção Civil em Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44/91/M, de 19 de Julho*». Concluiu, assim, o Governo que com o *supra* mencionado novo normativo ficam resolvidas as eventuais dúvidas quanto aos conceitos de «*estaleiros da construção civil*» e de «*locais onde se realizem obras*» e permite desenhar com exactidão o âmbito objectivo da proposta de lei. Os membros da Comissão acolheram quer à argumentação quer a redacção do novo n.º 2 do artigo 2.º do articulado da proposta de lei.

83. Artigo 4.º (Regime de emissão de cartão)

Decidiram a Comissão e o Governo aperfeiçoar a redacção dos n.ºs 1 e 2 deste artigo eliminando a referência à aptidão que estava inscrita nos dois normativos e substituindo-a pela ideia de aproveitamento.

84. Com efeito, o n.º 1 deste artigo, na sua versão originária, estabelecia que competia à DSAL «*emitir o cartão de segurança ocupacional na construção civil (...) a todos aqueles que tenham concluído os cursos de formação ou de reciclagem e*



tenham sido **considerados aptos**^{13 14} e o n.º 2 determinava que «*todos aqueles que tenham participado nos exames públicos para obtenção do cartão de segurança ocupacional na construção civil, organizados pela DSAL, mas que não tenham sido **considerados aptos**^{15 16}, devem participar nos cursos referidos no número anterior, consoante o caso.*».

85. O aperfeiçoamento na redacção dos dois normativos consistiu em substituir a expressão «*considerados aptos*» pela expressão «*tido aproveitamento*».

86. Esta alteração na redacção dos dois normativos visou acautelar qualquer eventual confusão com o sistema de certificação ou de aptidão profissional em vigor. A Comissão e o Governo entendem que a nova redacção permite clarificar que a presente proposta de lei não institui um sistema de certificação profissional ou de aptidão profissional, afastando assim o regime do cartão de segurança ocupacional na construção civil da disciplina do Decreto-Lei n.º 53/96/M, de 16 de Setembro, que estabelece na RAEM o regime jurídico da certificação profissional relativa à formação inserida no mercado de emprego e a outros requisitos de exercício das actividades profissionais.

87. Artigo 5.º (Requisitos e restrições para inscrição nos cursos e participação nos exames públicos)

A alínea 2) do n.º 1 deste artigo foi aperfeiçoada na medida em que se suscitou durante o exame na especialidade dúvidas quanto à operacionalidade da aplicação, via artigo 5.º, da proposta de lei aos trabalhadores não residentes na medida em que se determinava na versão originária que os não residentes se podiam inscrever nos cursos de formação e de reciclagem, e participar nos exames públicos, se estivessem autorizados «*a permanecer na RAEM e a nela trabalhar legalmente em estaleiros da construção civil ou em locais onde se realizam obras.*».

88. Ora perante a redacção originária colocou-se a questão de saber quanto aos trabalhadores não residentes, que não fossem ainda titulares do cartão de segurança ocupacional na construção civil emitido pelo Governo da RAEM, como é que a sua contratação legal no exterior se poderia efectuar?

¹³ CFR versão originária do n.º 1 do artigo 2.º da proposta de lei.

¹⁴ Negrito nosso.

¹⁵ CFR versão originária do n.º 2 do artigo 2.º da proposta de lei.

¹⁶ Negrito nosso.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'A' and several illegible signatures.

89. É que como se sabe ao abrigo da Lei n.º 21/2009 - Lei da contratação de trabalhadores não residentes - há que ter em conta quanto aos trabalhadores não residentes a autorização de permanência (que tem por destinatário o trabalhador não residente) e a autorização de contratação (que tem por destinatário o empregador). O artigo 22.º desta lei determina que *«o contrato de trabalho com trabalhador não residente pode ser celebrado antes da concessão ao empregador de autorização de contratação ou da concessão ao não residente de autorização de permanência na qualidade de trabalhador, mas só pode produzir efeitos depois de concedidas ambas as autorizações.»*.

90. Ora quando é que um trabalhador não residente, que não seja ainda titular do cartão de segurança ocupacional na construção civil emitido pelo Governo da RAEM, se pode legalmente inscrever num curso de formação/reciclagem ou participar no exame público?

91. É que a redacção originária do artigo 5.º parecia inculcar que os trabalhadores não residentes só se poderiam inscrever nestes cursos ou participar nos exames públicos se estivessem autorizados a permanecer na RAEM e a nela trabalhar legalmente em estaleiros da construção civil ou em locais onde se realizem obras. Isto é, parecia que só depois de obtidas as duas autorizações é que os trabalhadores não residentes se poderiam inscrever nos cursos e nos exames.

92. Esta solução apenas seria razoável para os trabalhadores não residentes que já se encontrassem na RAEM, a trabalhar legalmente em estaleiros da construção civil.

93. Tratava-se de uma matéria da maior importância porque era necessário apurar se o prazo de 45 dias, após o trânsito em qualquer uma das nossas fronteiras, que estes trabalhadores não residentes dispõem para tratar das formalidades do seu contrato de trabalho eram ou não suficiente para que aqueles que não fossem ainda titulares do cartão de segurança ocupacional na construção civil pudessem em tempo útil frequentar o curso ou realizar o exame público.

94. Perante a perspectiva de um grande número de obras de construção civil, particulares e públicas, que estão projectadas para os próximos anos alguns



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

membros da Comissão questionaram o Governo no sentido de apurar se a DSAL conseguiria assegurar que o regime da presente proposta de lei conseguia dar resposta às necessidades de importação de mão-de-obra não residente sem provocar constrangimentos.

95. O Governo esclareceu os membros da Comissão quanto à capacidade da DSAL em dar resposta eficaz a esta preocupação e entendeu por bem alterar a redacção da alínea 2) do n.º 1 deste artigo 5.º estatuidando-se agora que «*Sem prejuízo do disposto no número seguinte, podem inscrever-se nos cursos de formação e de reciclagem, e participar nos exames públicos, os indivíduos que: (...) 2) Sejam não residentes autorizados a permanecer na RAEM e a prestar trabalho em estaleiros de construção civil ou em locais onde se realizam obras.*» Isto é, subtraiu-se à versão originária a expressão qualificadora «*legalmente*».

96. Os membros da Comissão emprestaram a sua concordância aos esclarecimentos prestados pelo Governo e ao aperfeiçoamento de redacção da alínea 2) do n.º 1 deste artigo.

97. Artigo 12.º (Responsabilidade das pessoas colectivas) e artigo 13.º (Responsabilidade pelo pagamento de multas)

No decurso do exame na especialidade verificou-se que a versão originária da proposta de lei não previa qualquer disciplina quanto à responsabilidade das pessoas colectivas. Neste sentido, o Governo e a Comissão acordaram aditar ao articulado os novos artigos 12.º e 13.º.

98. Artigo 16.º (Procedimento)

Entenderam a Comissão e o Governo em aditar o novo n.º 4 a este artigo para esclarecer que ao regime sancionatório previsto na proposta de lei se aplica subsidiariamente o Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

IV Conclusões

99. Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- 1) É de parecer que a proposta de lei denominada «*Regime do cartão de segurança ocupacional na construção civil*» reúne os requisitos necessários para a apreciação e a votação, na especialidade, pelo Plenário; e
- 2) Mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, aos 14 de Março de 2014.

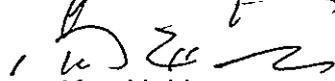
A Comissão,

Kwan Tsui Hang
(Presidente)

Chan Melinda Mei Yi
(Secretária)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

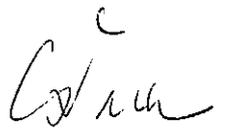

Kou Hoi In



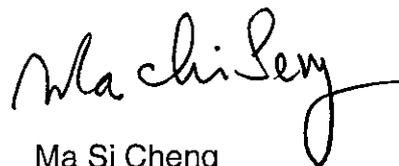

Leonel Alberto Alves

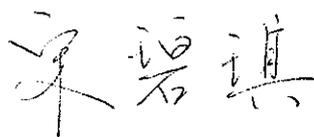

Tsui Wai Kwan


Au Kam San


Ho Ion Sang


Chan Iek Lap


Ma Si Cheng


Song Pek Kei