

Associação de Empresas de Segurança Privada

AES

Parecer

Questão:

Como responsabilizar, solidariamente, a entidade contratante de serviços de segurança privada por dívidas tributárias e à segurança social, bem como pelas coimas decorrentes de infrações com estas relacionadas, sempre que as mesmas ocorram no âmbito do respetivo contrato entretanto celebrado.

Junho 2016

Enquadramento do tema

A questão colocada prende-se com o crescente desrespeito das regras tributárias, contributivas e até laborais, por parte de algumas empresas de segurança privada, sem que por esse motivo, as entidades que as contratam seja objeto de algum tipo de responsabilidade ou sanção, nomeadamente, de carácter contraordenacional.

Acontece que tal lacuna legal acaba por redundar no fraco cumprimento das normas aplicáveis, com manifesto prejuízo concorrencial para as empresas que, como é seu dever, cumprem com essas mesmas normas.

Ao mesmo tempo, esta falta de eficácia normativa na fase do *enforcement* prejudica o interesse público, bem como os interesses individuais, quer de trabalhadores quer doutros *stakeholders* no mercado respetivo.

Torna-se, assim, imperioso acabar com estas práticas de verdadeiro *dumping social* e encontrar uma solução legal que permita responsabilizar solidariamente as entidades contratantes, públicas ou privadas, singulares ou coletivas, sempre e nos mesmos termos, em que se prove a existência de responsabilidade das empresas de segurança privada por estas contratadas relativamente a dívidas tributárias ou à segurança social ou ainda pela prática de infrações que deem lugar ao pagamento de coimas, isto é, sempre que estejam em causa infrações por ilícitos de mera ordenação social (contraordenações).

Deixar-se-á assim de parte, no objeto deste parecer, outras formas de responsabilidade, nomeadamente, a penal, civil e disciplinar, por ser diferente o seu âmbito e diversas as suas finalidades.

Prosseguindo, focar-nos-emos primeiro num breve excuro sobre as características das obrigações solidárias, conforme estão previstas no Código civil, aqui aplicável subsidiariamente. Passaremos seguidamente aos regimes da responsabilidade solidária por obrigações tributárias e contributivas, bem como ao regime e natureza da responsabilidade contraordenacional. Terminaremos com a análise de algumas soluções paralelas e respetivas propostas de redação legislativa.

As obrigações solidárias

A obrigação solidária, no contexto das modalidades obrigacionais, está prevista nos artigos 512º a 533º do Código Civil.

Pode-se começar por dizer que as obrigações solidárias são obrigações complexas, pois apresentam mais de um sujeito no polo ativo e/ou no polo passivo da relação obrigacional. Em razão dessa complexidade, algumas características as distinguem, quando as comparamos às obrigações simples (com apenas um sujeito no polo ativo e no polo passivo e, ainda, com a presença de um objeto)¹.

Sabemos que o direito de crédito pode ser exercido quando se forma uma relação entre sujeitos (credor e devedor) em torno de uma prestação. Entretanto, ocorrendo a singularidade dos elementos sujeitos e objeto não há se falar em solidariedade, que só existe se "*houver mais de um devedor ou se se apresentar mais de um credor, ou, ainda, se existir pluralidade de devedores e de credores simultaneamente*"

Entende-se que, neste tipo de obrigações, concorrem vários credores, vários devedores ou vários credores e devedores ao mesmo tempo, sendo que cada credor terá o direito de exigir e cada devedor terá o dever de prestar, inteiramente, o objeto da prestação.

Por essa razão, aliás, no Direito anglo-saxónico, a obrigação solidária é designada por "*joint obligation*". Sendo esta a obrigação pela qual vários devedores prometem ao credor cumprir um determinado o acordo.

Estamos, portanto, em caso de solidariedade, perante a unidade da prestação no cumprimento da obrigação, isto é, quem for chamado a cumprir com a obrigação responde pela dívida na sua integralidade. Tal unidade é objetiva uma vez que se cada

¹ Sobre o tema ver, entre outros, Mário Júlio de Almeida e Costa, Direito das Obrigações, Coimbra: Almedina, 2006, pp. 666 e ss; Pedro Romano Martinez, Direito das Obrigações, Lisboa: AAFDL, 2011, pp. 178 e ss.

um dos devedores permanecer obrigado a uma prestação autónoma ou a uma fração da *res debita*, ou vice-versa, se cada um dos credores tiver direito a uma quota-parte da coisa, não haverá a solidariedade.

Ressaltamos ainda, que a caracterização da solidariedade ativa, na relação externa, reside na estrutura formada entre os credores e o devedor comum, já que no que se refere à unidade jurídica da obrigação, esta condensa a aparência de que cada credor, em relação ao devedor, se apresenta como se fosse único.

De outro modo, quanto à possibilidade de qualquer credor exigir o pagamento do devedor, temos aí a relação externa da solidariedade. Na solidariedade passiva, as relações internas, por sua vez, são as que se ajustam entre os codevedores, podendo qualquer devedor pagar por inteiro ao credor comum.

No mesmo sentido, o Código Civil (artigo 513º) ao dispor sobre a fonte da solidariedade, diz que *"A solidariedade de devedores ou credores só existe quando resulte da lei ou da vontade das partes"*.

Concluindo pode então afirmar-se que, independentemente da espécie de solidariedade ajustada entre as partes, a mesma pode resultar da lei implicando, neste caso que quem for responsável pode sê-lo solidariamente com outros eventuais responsáveis.

Por exemplo tal pode ocorrer no domínio da responsabilidade civil, obrigacional ou extra obrigacional, mas também no quadro que nos interessa agora, da eventual responsabilidade por dívidas ao Estado ou de contraordenações por este aplicadas.

*

A responsabilidade tributária e contributiva

Como acabámos de ver, a solidariedade é uma característica das obrigações resultantes de responsabilidade civil nos termos do código civil, mas também doutras áreas do direito, como o direito tributário, da segurança social ou laboral, ao mesmo tempo também se aplica à responsabilidade contraordenacional nos termos, quer do seu regime legal geral (LGCO), quer dos diversos regimes especiais onde as respetivas infrações se encontrem previstas.

Assim, por exemplo, no Código do Trabalho (artigo 12º, nºs 2 e 4) vamos encontrar a previsão da responsabilidade solidária em matéria de contraordenações laborais, sempre que esteja em causa a prática de infrações muito graves².

Também na Lei Geral Tributária (artigos 22º, 26 e 27º) encontramos um regime de responsabilidade solidária por dívidas tributárias, tanto por parte dos liquidatários, como dos gestores de bens ou direitos de não residentes.

No Código Contributivo (artigo 219º, nº 2), encontramos uma disposição a regular a responsabilidade solidária em caso de trespasse ou cessão de exploração, em que o cesionário passa a responder pelas dívidas do cedente.

São, pois, soluções deste tipo que se procuram. Soluções em que se possa responsabilizar um contratante de serviços de segurança privada, pela violação das obrigações por parte da empresa de segurança privada por este contratada.

Desse modo esta contratante dos serviços, fica com um especial dever de cuidado que a responsabiliza, quer pelo cumprimento de obrigações tributárias, contributivas e laborais que ainda, em caso de negligência, pelas faltas da empresa contratada e nos precisos termos em que esta possa vir a ser responsabilizada.

Respeitam-se, assim, quer as regras comuns em matéria de solidariedade das obrigações, qualquer que seja a sua natureza quer os requisitos da tipicidade, da ilicitude e da culpa, indispensáveis no que tange à matéria de responsabilidade contraordenacional.

² Ver sobre o tema Joana Vasconcelos, O Contrato de Trabalho, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2014, p. 44.

Deste modo se assegurando também um cumprimento mais eficaz das normas aplicáveis ao sector por parte de todos os intervenientes, coisa que infelizmente não tem ocorrido até aqui.

*

A responsabilidade contraordenacional

1. Segundo o artigo 1º do RGCO (regime geral das contraordenações) *“constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”*

O direito das contraordenações corresponde, assim, à necessidade de assegurar, garantir, a eficácia dos comandos normativos da administração ou, dito de outro modo, dar consistência prática às injunções normativas resultantes do crescente intervencionismo do Estado, nomeadamente por via regulatória, supervisora e sancionatória.

Tal ocorre porque existem atividades ou sectores de atividade que, por comportarem especiais perigos para bens juridicamente protegidos (designadamente, bens jurídicos penalmente protegidos), são subtraídos à liberdade geral de ação (incluindo a liberdade económica) assegurada pela ordem jurídica e submetidas a autorização ou licença, bem como a vigilância institucionalizada. Numa fase em que se assiste a uma forte massificação e aceleração da atividade social, os exemplos deste tipo de atividades ou setores são muitos e diversos: desde a condução na via pública à atividade financeira privada (banca, seguros, e bolsa), passando pelas telecomunicações, televisão ou, para o que nos importa, o exercício de atividade de segurança privada.

A administração pública assume, pois, um papel sem paralelo nos restantes sectores da ordem jurídica, pois é chamada a desempenhar especiais funções de garantia e tutela, velando para que a atividade em causa se desenvolva pelo, sobretudo em condições de segurança. À administração cabe decidir, entre outros aspetos, sobre a concessão e manutenção da licença ou autorização, a qual estará sempre condicionada (ainda que não exclusivamente) pela existência (inicial e atual) de condições (de aptidão ou de respeito por regras de enquadramento da atividade ou requisitos fiscais e laborais ou sociais) que possam de algum modo influenciar o cumprimento de tais regras.

No fundo é esta a *mera ordenação social* de que falam a Constituição e lei. Ou seja, o Direito das contraordenações é, sobretudo, o direito sancionatório das atividades reservadas. As contraordenações cumprem, deste modo, o desígnio corresponde às

velhas infrações de polícia na atual configuração do Estado e, nessa medida, refletem o real nível de administrativização da nossa vida social³.

*

³ Ver, neste sentido, José Lobo Moutinho, Direito das Contra Ordenações, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2008, p 68.

Proposta de solução legislativa

Conclui-se, propondo que se adite um novo artigo à Lei de Segurança Privada com a seguinte redação:

artigo

Responsabilidade solidária por dívidas e contraordenações decorrentes da legislação tributária, contributiva e laboral

(...)

As entidades contratantes de empresas de segurança privada são solidariamente responsáveis pelo pagamento dos valores devidos ao Estado por estas no âmbito tributário, da segurança social, incluindo as coimas aplicadas, e que sejam relativos aos encargos a suportar com os trabalhadores envolvidos no cumprimento dos respetivos contratos, tudo nos termos da legislação aplicável.

Salvo melhor opinião, este é o meu parecer.

O consultor

José Conde Rodrigues