MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
Secretário
Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.
Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

Exm.º Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos , Liberdades e Garantias
Prof. Dr. Bacelar Vasconcelos

Ofício n.º 63195.19 de 26-02-2019 - DA n.º 1207/19

Assunto - ***Proposta de Lei n.º 175/XIII/4.ª (GOV) ? ?Autoriza o Governo a aprovar um regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada armada a bordo de navios que arvorem bandeira portuguesa e que atravessem áreas de alto risco de pirataria'.***

Por determinação superior, e tendo presente o teor do vosso ofício nº 56/1ª-CACDLG/2019, de 23 de janeiro, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o parecer elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República, sobre a **Proposta de Lei nº 175-XIII-4ª (GOV)**, que autoriza o Governo a aprovar um regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada armada a bordo de navios que arvorem bandeira portuguesa e que atravessem áreas de alto risco de pirataria.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário da Procuradoria-Geral da República

Carlos Adérito Teixeira

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
626185
211 27/02/2019

MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DA: 1207/19

PARECER

Assunto: Proposta de Lei n.º 175/XIII (4.ª) que autoriza o governo a aprovar um regime jurídico do exercício da atividade de segurança provada armada a bordo de navios que arvorem bandeira e que atravessem áreas de alto risco de pirataria.

*

I – O Exmo. Senhor Presidente da Comissão de assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou à Procuradoria-Geral da República emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 175/XIII (4.ª) que autoriza o governo a aprovar um regime jurídico do exercício da atividade de segurança provada armada a bordo de navios que arvorem bandeira e que atravessem áreas de alto risco de pirataria.

II – Objeto e contextualização da Proposta de Lei

Contextualização da Proposta de Lei segundo a sua exposição de motivos

II- A exposição de motivos da iniciativa legislativa supra identificada justifica a sua apresentação, em síntese, com base nos seguintes considerandos:

"A pirataria é um fenómeno multifatorial, para o qual concorrem diferentes causas estruturais e conjunturais, tendo impacto na segurança das pessoas e bens embarcados nos navios e nos custos para a economia global. No primeiro caso, importa ter em conta a responsabilidade do Estado português na definição e

concretização de medidas que garantam a segurança das pessoas e bens embarcados. No segundo caso, está em causa a promoção da competitividade do setor marítimo nacional, definida como uma das prioridades do XXI Governo Constitucional, a qual é prosseguida, designadamente, pela atratividade que os registos nacionais de navios poderão ter quando são acoplados mecanismos aptos à proteção dos navios.

Neste contexto têm sido equacionadas e postas em prática, a nível internacional, formas de combater o problema identificado, de entre as quais a segurança armada a bordo. Perante esta tendência, organizações internacionais, inclusive a Organização Marítima Internacional (International Maritime Organization, IMO), e fóruns internacionais especializados em proteção marítima têm emitido recomendações sobre boas práticas para os Estados que decidam recorrer e regular a atividade de segurança privada a bordo de navios que arvorem a sua bandeira.

Os mecanismos de segurança atualmente existentes, designadamente os previstos no regime jurídico da atividade de segurança privada, aprovado pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, não se mostram totalmente adequados à dimensão da ameaça, sendo necessário assegurar a efetiva capacidade de proteção dos navios, em articulação com a garantia adequada de segurança pública, tendo em conta a subsidiariedade das atividades, ações e mecanismos previstos e a proporcionalidade dos meios e recursos.

Pelo exposto, aos armadores dos navios que arvorem bandeira portuguesa deve ser admitida a contratação de empresas de segurança privada para a prestação de serviços de segurança a bordo com recurso a armas e munições consideradas, do ponto de vista técnico, adequadas aos propósitos de proteção, desde que atravessem áreas de alto risco de pirataria. De igual forma devem ser salvaguardados os mecanismos de segurança pública necessários através de um quadro legal que garanta um controlo rigoroso do exercício da atividade de segurança privada armada a bordo, sujeitando-a à aprovação de planos contra atos de pirataria e de segurança

do transporte do armamento, bem como um acompanhamento e fiscalização da atividade por parte das competentes autoridades policiais, marítimas e portuárias".

III- Análise

1. Apreciação geral

A presente iniciativa pretende, tal como se afirma no artigo 1.º da norma autorizadora, que define o respetivo objeto, conceder ao Governo autorização legislativa para aprovar o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada armada a bordo de navios que arvorem bandeira portuguesa e que atravessem áreas de alto risco de pirataria.

Juntamente com a respetiva norma autorizadora foi remetido o Projeto de decreto-lei autorizado.

Nesta perspetiva, salientamos desde logo que no essencial as soluções normativas introduzidas pela Proposta afiguram-se de acordo com a motivação apresentada. Nas dimensões que cumpre apreciar, especialmente nas normas sancionatórias, e em especial aquelas que procedem à incriminação de diversas condutas, consideramos que o regime ora estabelecido é globalmente positivo e respeita, no essencial, os princípios vigentes em direito penal.

Deixam-se, contudo, para ponderação, observações e sugestões no sentido da resolução de eventuais dificuldades de aplicação decorrentes de algumas das soluções adotadas, nos termos de seguida propostos.

2. Apreciação específica das alterações propostas

Para além da autorização legislativa da Assembleia da República é apresentado o respetivo diploma concretizador traduzido no Projeto de decreto-lei autorizado.

Procuraremos apreciar com maior detalhe as soluções legislativas constantes do Projeto de decreto-lei, em conformidade com a autorização concedida e com os aspetos que consideramos merecedores de ponderação.

Porém, e antes de mais, importará corrigir um lapso de escrita constante da proposta de autorização legislativa.

Com efeito, a remissão que o n.º 5 do artigo 2.º efetua para o n.º 2 alínea l) do mesmo artigo visa considerar não essa alínea l) mas sim a alínea m) do mesmo número, pelo que se sugere a respetiva correção.

2.1- O **artigo 12.º** da proposta de decreto-lei identifica as armas e munições que são admitidas a bordo com vista a assegurar a segurança do navio.

Sucede que tal como se encontra redigido nas suas alíneas a) e b) do n.º 1 aponta no sentido da permissão sem limitação das armas da classe A, bem como de Armas de fogo longas semiautomáticas com a configuração das armas automáticas para uso militar ou das forças de segurança.

A técnica legislativa que opte por enquadrar em diferentes alíneas a referência às armas da classe A e as armas de fogo longas semiautomáticas não será a mais adequada, e poderá, no limite, ampliar de modo insustentável e não pretendido o universo das armas que potencialmente poderão ser utilizadas paras estes efeitos.

Isto ocorre precisamente porque, à semelhança do que ocorre com as armas da classe B; B1 e C, a referência às armas de fogo longas semiautomáticas deveria servir apenas para concretizar e limitar as armas da classe A admitidas a bordo em funções de segurança dos navios, e não para permitir alargar o elenco das armas admitidas.

É precisamente nesse sentido que se encontra estabelecida a autorização legislativa constante do n.º 5 do artigo 2.º, que ao remeter para a alínea m) do n.º 2, (pois como anotamos anteriormente a remissão para a alínea l terá certamente sido motivada por lapso de escrita) limita as armas da classe A àquela que se encontra expressamente identificada, nos seguintes termos:

"Estabelecer que, em função do tipo de navio e da proteção necessária, é permitida aos seguranças a bordo a utilização das seguintes armas:

i) Classe A: armas de fogo longas semiautomáticas com a configuração das armas automáticas para uso militar ou das forças de segurança".

Nesta conformidade, sugere-se a eliminação da alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º e a inclusão das armas aí identificadas na definição das armas da classe A, passando a constar a seguinte redação:

"1 - Em função do tipo de navio e proteção necessária, é permitida a utilização das seguintes armas:

a) Classe A: Armas de fogo longas semiautomáticas com a configuração das armas automáticas para uso militar ou das forças de segurança";

3. Regime sancionatório

Considerando que a autorização legislativa concede ao Governo autorização para estabelecer um regime sancionatório, são merecedoras de especial atenção as normas que procedem à incriminação em consequência da autorização concedida.

A autorização legislativa no âmbito do regime sancionatório encontra-se prevista no artigo 2.º n.º 8, que dispõe:

"A autorização legislativa prevista no artigo anterior, relativamente ao regime sancionatório, é concedida ao Governo nos seguintes termos:

a) Definir o regime penal prevendo que:

i) Quem prestar serviços de segurança a bordo sem alvará é punido com pena de prisão de um a cinco anos ou com pena de multa até 600 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal;

ii) Quem exercer funções de segurança a bordo não sendo titular de título profissional habilitante é punido com pena de prisão até quatro anos ou com pena de multa até 480 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal

iii) Na mesma pena incorre quem contratar os serviços das empresas ou pessoas referidas nos números anteriores;

iv) Quem recorrer a autoproteção armada é punido com pena de prisão de um a cinco anos ou com pena de multa até 600 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal;

v) Quem contratar os serviços de empresas de segurança privada que não tenha sede ou delegação em Portugal fora das situações previstas nas alíneas a) e b) do número anterior é punido com pena de prisão de um a cinco anos ou com pena de

multa até 600 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal;

b) Estabelecer que as pessoas coletivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelos crimes previstos na alínea anterior;

c) Definir o regime contraordenacional por violação das normas do regime jurídico relativo do exercício da atividade de segurança privada armada a bordo de navios que arvorem bandeira portuguesa e que atravessem áreas de alto risco de pirataria, prevendo contraordenações em função do dolo e da negligência do agente, a classificar como leves, graves e muito graves;

d) Prever que a tentativa é punível;

e) Fixar limites máximos das coimas aplicáveis às contraordenações a criar de, respetivamente, € 3600 para as pessoas singulares e € 53 400 para as pessoas coletivas;

f) Estabelecer que se o agente retirou da infração um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, pode a coima elevar-se até ao montante do benefício;

g) Fixar a possibilidade de aplicação de sanções acessórias de:

i) Perda de objetos que tenham servido para a prática da contraordenação;

ii) Suspensão, por um período não superior a um ano, do alvará concedido para o exercício da atividade de segurança a bordo;

iii) Interdição do exercício de funções ou de prestação de serviços de segurança a bordo por período não superior a dois anos;

iv) Publicidade da condenação;

h) Estabelecer que a fiscalização das atividades a regular pelo regime a criar é assegurada, no âmbito das respetivas competências, pela PSP, pela Direção-

Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), pela Autoridade Marítima Nacional (AMN) e pela Guarda Nacional Republicana (GNR), sem prejuízo das competências das demais forças e serviços de segurança, da Inspeção-Geral da Administração Interna e da Marinha;

i) Estabelecer que é mantido, em registo próprio, o cadastro de cada entidade a que foram aplicadas sanções previstas no presente decreto-lei, ao qual têm acesso todas as entidades intervenientes no procedimento contraordenacional".

Por sua vez, o regime sancionatório, no que diz respeito à responsabilidade penal no âmbito da atividade regulada nos diplomas em apreciação, encontra-se concretizado no artigo 45.º da Proposta de decreto-lei.

3.1- No n.º 1 do artigo 45.º procede-se à incriminação da seguinte conduta:

"Quem prestar serviços de segurança a bordo sem alvará é punido com pena de prisão de um a cinco anos ou com pena de multa até 600 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal".

Pese embora apenas as empresas de segurança privada, nos termos e condições previstos no regime ora proposto possa ser titulares do respetivo alvará habilitante para o serviço de segurança a bordo nos termos e condições regulados, entendemos acertada a opção pela criação de um crime comum, que pode ser praticado por qualquer pessoa, independentemente da sua natureza de pessoa singular ou coletiva e independentemente da sua estrutura mais ou menos organizada. A eventual opção pela criação de um crime próprio seria em nossa perspetiva errada, uma vez que outras empresas (que não unicamente as empresas de segurança) ou mesmo outras pessoas singulares poderiam

igualmente praticar o comportamento previsto nos elementos objetivos deste crime.

Por outro lado, a presente norma incriminadora segue aproximadamente o mesmo modelo que se encontra vigente no diploma que regula a segurança privada, designadamente no crime de exercício ilícito de segurança privada, previsto no artigo 57.º da Lei 34/2013 de 16 de Maio.

Uma vez que em ambos os casos estamos perante regimes jurídicos que regulam a atividade de segurança privada, sendo idênticas as razões que justificam a incriminação deste comportamento (o que está em causa em ambos os casos é precisamente a ausência de alvará), podendo mesmo reconhecer-se a eventual identidade no bem jurídico protegido, consideramos acertado que se tenha optado por seguir precisamente a mesma estrutura jurídica do crime que já se encontra em vigor no referido regime jurídico da segurança privada.

Por outro lado, salienta-se igualmente que consideramos correta a opção de prever a mesma moldura penal abstrata que se encontra prevista no referido artigo 57.º da Lei 34/2003, de 16 de Maio.

Por fim, uma vez que a norma concretizadora seguiu os termos da norma autorizadora, nenhum reparo nos cumpre formular a este respeito, uma vez que não existe neste particular qualquer desconformidade formal que sustente eventuais inconstitucionalidades desta natureza.

3.2- Por seu lado, o n.º 2 deste artigo 45.º dispõe que:

"Quem exercer funções de segurança a bordo não sendo titular de cartão profissional é punido com pena de prisão até quatro anos ou com pena de multa até 480 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

Reiteram-se, relativamente a estes preceitos, precisamente os mesmos considerandos formulados relativamente ao n.º anterior.

3.3- O n.º 3 deste artigo 45.º, por seu lado, prevê que:

"Na mesma pena incorre quem contratar os serviços das empresas ou pessoas referidas nos números anteriores".

O comportamento incriminado, traduzido na utilização de serviços de segurança privada sem que as pessoas que os prestam se encontrem devidamente habilitadas assume naturalmente dignidade e necessidade penal, e nessa perspetiva concorda-se com a sua incriminação.

Para além do mais, a norma autorizadora prevê expressamente esta incriminação, pelo que, desta perspetiva, não existe igualmente qualquer reparo ou sugestão que cumpra formular.

Não podemos todavia deixar de salientar que, tal como se encontra concretizada, esta norma incriminadora poderá suscitar alguns problemas relativos à sua conformidade com as exigências constitucionais bem como algumas dificuldades práticas.

Isto porque não se exige qualquer conhecimento específico relativamente à ausência de habilitações legalmente exigidas para o exercício de segurança privada. Ou seja, a punição pela utilização destas empresas e destes seguranças não depende da demonstração de que o armador ou qualquer outra pessoa (trata-se de um crime comum que pode ser praticado por qualquer pessoa) conhecia a ausência de alvará ou de cartão profissional daqueles que prestaram os serviços de segurança. Em determinados casos esta solução legislativa poderia aproximar o regime ora criado num modelo de "direito penal obejetivo".

Se este crime pudesse apenas se praticado pelos armadores dos navios de bandeira portuguesa (ou seja, se estivéssemos perante um crime próprio) seria admissível que se dispensasse a referência expressa ao

conhecimento relativamente à ausência de habilitação para a segurança dos profissionais, uma vez que o artigo 25.º n.º 1 obriga os armadores a confirmar a existência do alvará da empresa, uma vez que determina que "*os armadores de navios que arvorem bandeira portuguesa e que atravessem áreas classificadas como de alto risco de pirataria podem contratar serviços de segurança a bordo a empresas que detenham alvará atribuído nos termos do presente decreto-lei*"[1].

Sucede que mesmo relativamente aos armadores apenas poderia ser imputável a contratação de empresas sem alvará, não sendo evidente, tal como a norma se encontra arquitectada, o círculo de pessoas potencialmente responsáveis pela utilização de seguranças sem o respectivo cartão profissional. Em princípio apenas as empresas de segurança, ou a pessoa que contratasse esses seguranças estaria abrangida pela incriminação, pois apenas nestes se verificariam os elementos do tipo subjetivo do crime.

Nesta perspectiva, consideramos que seria adequado seguir para este crime previsto no artigo 45.º n.º 3 do Projeto de decreto-lei precisamente o mesmo modelo que se encontra concretizado no crime previsto no artigo 57.º n.º 4 da Lei 34/2003, de 16 de Maio.

Nestes termos, sugere-se que se altere a redação deste número 3 do artigo 45.º, passando a constar a seguinte redacção:

"***Na mesma pena incorre quem contratar os serviços das empresas ou pessoas referidas nos números anteriores, sabendo que a prestação do serviço se realiza sem o necessário alvará, ou que as funções de segurança privada não são exercidas por titular do cartão profissional***".

[1] O mesmo se poderia afirmar se apenas as empresas de segurança pudessem praticar este crime relativamente aos seus seguranças não habilitados com o respetivo cartão profissional.

3.4- Por sua vez, o n.º 4 concretiza o tipo legal de crime nos seguintes termos:

"Quem violar o disposto no n.º 5 do artigo 3.º é punido com pena de prisão de um a cinco anos ou com pena de multa até 600 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal".

O n.º 5 do artigo 3.º estabelece que é proibido o recurso a autoproteção armada pelos armadores ou por qualquer entidade privada que utilize o navio como meio de transporte ou que preste qualquer tipo de serviço em navio.

Nesta parte não se ultrapassou igualmente o sentido e conteúdo da norma autorizadora, que n.º artigo 2.º n.º 8 alínea a) iv), previa precisamente os mesmos elementos típicos e a mesma moldura penal, embora recorrendo a um critério, que consideramos mais acertado, de evitar a criação de normas penais em branco.

Com efeito, pese embora a criação de normas penais em branco sejam admitidas em determinados casos, e possam considerar-se conformes às exigências do princípio da legalidade penal, entendemos que não existe qualquer razão que justifique no presente caso que a conduta desenhada como elemento típico objetivo se concretize por referência a uma proibição genericamente formulada no regime jurídico proposto – a proibição da auto proteção armada. Esta técnica legislativa, sendo adequada na definição dos ilícitos de mera ordenação social, não é adequada aos princípios orientadores do direito penal.

Nesta conformidade, sugere-se se adopte neste particular uma redação semelhante àquela que consta da norma autorizadora, onde se concretiza o conteúdo da ação proibida e se identifique expressamente qual o comportamento proibido.

O artigo 46.º do diploma ora apreciado, que prevê a responsabilidade criminal das pessoas coletivas e equiparadas, determina que:

"As pessoas coletivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelos crimes previstos no artigo anterior".

A previsão expressa que as pessoas colectivas serão criminalmente responsabilizadas em caso de verificação de algum dos comportamentos criminalmente punidos que se encontram previstos no artigo 45.º apresenta-se como indispensável.

Uma vez que, em conformidade com as regras previstas no Código Penal a responsabilização das pessoas coletivas apenas ocorre nos casos em que esta se encontra expressamente prevista, nos termos do artigo 11.º do Código Penal, não podemos deixar de salientar o acerto da solução jurídica seguida nesta parte.

Sucede porém que não existe necessidade de referir expressamente que as pessoas colectivas e entidades equiparadas são responsáveis *"nos termos gerais"*.

A desnecessidade de remeter para *"os termos gerais"* resulta precisamente da circunstância de o artigo 8.º do Código Penal prever expressamente que este diploma é aplicável subsidiariamente a toda a legislação penal de carácter especial.

Esta remissão para *"os termos gerais"* carece, nesta perspetiva de fundamento jurídico que justifique a sua previsão expressa na letra da norma incriminadora, pelo que, consequentemente se sugere a sua eliminação.

4- O artigo 47.º do Projeto de decreto-lei proposto prevê o regime contra-ordenacional.

No n.º 1 alínea a) prevê-se que constitui contraordenação muito grave: *O exercício da atividade de segurança a bordo sem o alvará ou o cartão profissional previstos no n.º 2 do artigo 3.º.*

Pese embora se reitere a gravidade desta conduta, não poderá deixar de se reconhecer que o crime previsto no artigo 45.º n.º 1 contempla nos seus elementos objectivos precisamente a mesma conduta que agora se sanciona como contraordenação grave. Nesta perspetiva, convocando a regra previstas no artigo 20.º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro, se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contra-ordenação, será o agente sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação.

No presente caso, uma vez que os elementos típicos são precisamente os mesmos (a ausência de alvará ou cartão profissional) não existe qualquer possibilidade de este ilícito contraordenacional poder, em algum momento, encontrar qualquer eficácia.

Nesta conformidade, deveria, eventualmente, ponderar-se a eliminação desta norma contra-ordenacional que se encontra totalmente consumida pelo tipo incriminador penal.

5- No artigo 48.º n.º 1 alínea a), por seu lado, prevê-se que em processo de contraordenação, podem ser aplicadas simultaneamente com a coima as seguintes sanções acessórias: *"A perda de objetos que tenham servido para a prática da contraordenação".*

Concorda-se plenamente com esta sanção aplicável no âmbito contra-ordenacional, e sugere-se ainda que, para além da perda dos objectos que serviram para a prática da contra-ordenação, se preveja igualmente a perda das

vantagens que eventualmente tenham sido obtidas com a prática do comportamento sancionado como ilícito contra-ordenacional.

*

Este é o nosso parecer.